

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'UNITARISME ET LE FÉDÉRALISME
DANS LA
CONSTITUTION ALLEMANDE
DU 11 AOÛT 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

le 21 juillet 1922, à 15 h. 30

PAR

H. N. DE PRAILAUNÉ

LICENCIÉ ÈS-LETTRES

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

AVOCAT A LA COUR DE PARIS

Président : M. F. LARNAUDE,

Professeur de droit public général, Doyen de la Faculté

*Suffragants : } MM. GIDEL, professeur,
 ROLLAND, professeur.*

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot. — PARIS, 5^e arrond.

LÉON TENIN, Directeur

1922

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**L'Université et la Faculté n'entendent donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'UNITARISME ET LE FÉDÉRALISME
DANS LA
CONSTITUTION ALLEMANDE
DU 11 AOÛT 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

le 21 juillet 1922, à 15 h. 30

PAR

H. N. DE PRAILAUNÉ

LICENCIÉ ÈS-LETTRES

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

AVOCAT A LA COUR DE PARIS

Président : M. F. LARNAUDE,

Professeur de droit public général, Doyen de la Faculté

*Suffragants : } MM. GIDEL, professeur,
ROLLAND, professeur.*

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot. — PARIS, 5^e arrond.

LÉON TENIN, Directeur

1922



A MON AMI LOUIS RENOU

Agrégé de l'Université

En affectueux Souvenir.

H. DE P.

BIBLIOGRAPHIE

I. --- SOURCES DE BIBLIOGRAPHIE.

- Chr. G. Kaiser's.** — *Vollstændiges Bücher Lexikon.*
O. Mühlbrecht. — Uebersicht der gesammten Staats und
Rechtswissenschaftlichen Litteratur.
Hinrichs. — *Halbjahrsverzeichnis der im deutschen Buch-*
handel erschienenen Bücher.
Dieterich. — *Bibliographie der deutschen Zeitschriften.*
Bulletin bibliographique de l'Argus suisse de la Presse,
23, rue du Rhône, à Genève.
Wæchentliches Verzeichnis der deutschen Bücher.
Tables de la *Deutsche Rundschau*, de la *Deutsche Juristen*
Zeitung, etc., etc.

II. --- COMMENTAIRES DE LA CONSTITUTION.

- Giese.** — *Die Verfassung des Deutschen Reiches.* 2. Auflage.
1920. Carl Heymanns Verl., Berlin.
Poetzsch. — *Die Verfassung d. Deutschen Reiches*, 1919,
in-8° (132 p.). Otto Liebmann, Berlin.
Meissner. — *Die Verfassung d. Deutschen Reiches*, 1919,
in-8°. Reimar Hobbing, Berlin.
Korn. — *Reichsverfassung*, 1919.
Giese. — *Reichsstaatsrecht*, 1920. Bonn.
Ebers G. J. D. — *Reichsverfassung*, 1919. F. Dümmler,
Berlin.
Korn D. — *Verfassung d. Deutschen Reiches*, in-8°. S.
Cronbach, Berlin.
Zœphel G. — *Die Verfassung d. Deut. Reiches*, 1920.
Spæth u. Linde, Berlin.
Quarck M. D. — *Neue Reichsverfassung. Vorwærts.* Ber-
lin, 1919.

- Stier-Somlo D.** — *Verfassung d. Deut. Reiches.* Weber. Bonn.
- Arndt.** — *Reichsverfassung*, 1919.
- Giese.** — *Grundriss des neuen Reichsstaatsrecht*, 1922.
- Anschütz Gerb.** — *Verfassung d. Deut. Reiches*, 1920.
- Bornhack.** — *Verfassung d. Deut. Reiches.*
- Adams.** — *Deutsches Staatsrecht*, 1920.

III. --- BROCHURES.

- Jacobi E.** — *Einheitsstaat oder Bundesstaat* (39 p.), in-8°. Félix Meiner, Leipzig, 1919.
- Naurasky.** — *Grundgedanken d. Reichsverfassung.*
- Wenzel.** — *Juristische Grundprobleme*, 1920, t. I.
- Bachem Karl.** — *Die Frage der Provinzialautonomie u. d. nationale Entwicklung Deutschlands.* Se vend au Sekretariat der Rheinischen Zentrumspartei. Cologne.
- Kaufmann.** — *Grundfragen d. künftigen Reichsverfassung.* Vossische Buchhdlg., Berlin.
- Schmidt.** — *Die Grundlinien des Deutschen Staatswesens.* Quelle u. Meyer, Leipzig.
- Ballerstedt O.** — *Grosspreussen u. Reichszertrümmerung*, in-8°. C. August Siegfried u. Co, München, 1919.
- Zahn Fr.** — *Bayern u. d. Reichseinheit.* C. Gerber, München, 1919.
- Vogel W.** — *Deutschlands bundesstaatliche Neugestaltung*, in-8°. D. Reimer, Berlin, 1919.
- Maurenbrecher Max.** — *Neue Staatsgesinnung*, in-8°.
- Hubner R.** — *Deutschlands Einheit u. Einigkeit in Heer u. Staat.*
- Meinecke Fr.** — *Preussen u. Deutschland im XIX u. XX. Jahrhundert.*
- Frost.** — *Preussische Prägung.* Fischer, Berlin.
- Fromhold.** — *Die rechtliche Bedeutung der Deutschen Nationalversammlung*, 1919.
- Hübner.** — *Was verlangt Deutschlands Zukunft von der neuen Reichsverfassung?* Halle, 1919.
- Gmelin.** — *Warum ist der Reichsverfassungsentwurf für uns Süddeutsche unannehmbar?* Giessen, 1919.
- Lenel O.** — *Ueber d. Reichsverfassung.* Freiburg i/B.

- Lukas Jos.** — *Die organisatorischen Grundgedanken d. neuen Reichsverfassung.* Mohr, Tübingen, 1920.
- Rachfahl.** — *Preussen u. Deutschland,* 1919.
- Sænger K.** — *Die Verfassung d. Deut. Reiches.* Elsner, Berlin, 1921.
- Schæfer.** — *Wie wurden wir ein Volk, wir können wir es bleiben.*
- Westphal.** — *Deutsche Nationalversammlung.*
- Seelinger.** — *Deutsch-Oesterreichs Anschluss.*
- Bergstrasser.** — *Geschichte d. Reichsverfassung.*
- Stuck.** — *Freistaat Hessen.*
- Kralik.** — *Die neue Staatenordnung.*
- Fischer.** — *Deutsche Eigenart u. Deutsches Schicksal.*
- Jahn.** — *Verstaatlichung u. Vergesellschaftung.*
- Binding.** — *Staatsrechtliche Verwandlung d. Deut. Reiches.*
- Gmelin.** — *Das Werk des Herrn Preuss, oder wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen?*
- Hillgers.** — *Handbuch d. Nationalversammlung.*
- Bartels Ad.** — *Was nun? Gedanken über Deutschlands nächste Zukunft.*
- Heuss Th.** — *Die Bundesstaaten u. d. Reich.*
- Legien.** — *Der innere Ausbau Deutschlands.*
- Muller.** — *Die Verfassungsreform im Reiche u. die bayerische Politik.*
- Lœnig.** — *Grundzüge der Verfassung d. Deut. Reiches.*
- Brandenburg.** — *Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung?*
- Rathgen K.** — *Die künftige Verfassung d. Deut. Reiches.*
- Negenborn.** — *Preussen eine Deutsche Frage.* Elsner, Berlin, 1921.
- Bachem.** — *Die Vereinigung der Rheinlande mit Preussen.*
- Strobel H.** — *Die Deut. Revolution.* Volksstimme Buchhdlg, Frankfurt.
- Bergwiese.** — *D. politischen Parteien Deutschlands,* in-8°. Czwiertnia, Hanovre.
- X.** — *Handbuch d. Verfassungsgebenden Nat. versammlung. Biographische Notizen.* Herausgegeben vom Bureau des Reichstags, 1919. C. Heymanns Verlag, Berlin.
- Bendix.** — *Grundsatzlosigkeiten in den beiden amtlichen Reichsverfassungsentwürfen,* 1919.

Les ouvrages de MM. Giese et Stier-Somlo contiennent des bibliographies détaillées, ainsi que le *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* de 1920.

IV. — ARTICLES DE JOURNAUX.

Europäische Staats — u. Wirtschaftszeitung :

Steinitzer, Reichspräsident u. Staatspräsidenten, 1919, IV, p. 236.

Lusensky, Der Krebsgang d. Deutschen Verfassung, 1919, IV, p. 205.

Quarck, Die Reichseinheit in Wirtschaftfragen, 1919, p. 634.

Lusensky, Verfassungsfragen, 1919, p. 173.

Moellendorf, Grenzen des Unitarismus, 1920, p. 253.

Kain Jos. Unitarismus oder Kleinstaaterei, 1919, p. 661.

Schneider, Reich u. Bundesstaaten, 1919, p. 189.

Helmolt, Wie steht es um die Einheit der Nation ? 1919, p. 211.

Deutsche allgemeine Zeitung :

Koch (Cassel), Reichseinheit, Einzelstaaten u. Selbstverwaltung, 15 février 1919.

Lusensky, Preussen u. d. Einheitstaat, 8 février 1919.

V. Batocki, Hat der Preussische Staat noch Daseinsberechtigung ? 10 décembre 1918.

X., Die Föderalisten, 1920, p. 245.

Kriek. E., Einheitstaat oder Bundesstaat ? 23 novembre 1918.

Preussische Jahrbücher :

v. Delbrück, Die wichtigsten Fragen zur künftigen Reichsverfassung, 1919, p. 131.

Trautmann, Territoriale Neugestaltung des Reiches u. Zerstückelung Preussens, 1919, p. 175.

W. Schotte, Particularisme prussien, 1921, janvier.

Recht und Wirtschaft :

Kaufmann, E. Die Reichseigene Steuerverwaltung, ihre politische Bedeutung u. ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen, 1919, p. 211.

Sarter, Reichsverfassung u. Verkehrseinheit, 1919, p. 218.

Sozialistische Monatshefte :

Kranold H., Unitarismus u. Partikularismus in der neuen Reichsverfassung, 1919, p. 853.

Deutsche Juristen Zeitung :

Apelt, Das Werden der Deutschen Reichsverfassung, 1919, p. 208.

Anschütz, Plusieurs articles au cours de l'année 1919.
Friedberg, — — — — —

Süd-deutsche Monatshefte :

Heine Wolfgang, Die Einheit d. Nation, 1915, p. 117.

Klein, Von deutscher Geschichte u. Preussens Beruf, 1919, p. 113.

Heineken, Die Notwendigkeit der Selbstständigkeit der Hansestädte, 1919, p. 333.

Konservative Monatsschrift :

Zorn Ph., Der Staat Preussen u. das Deut. Volk., 1916, p. 485.

Die Deutsche Nation :

Gapis, Die Deutsche Nation, janvier 1919, p. 7.

Bülow, Vorschläge für d. Neuaufbau u. d. Gliederung des Staates, mai 1919.

Die Zukunft :

Ludwig Emil, Was in Weimar nicht gesagt wurde, 12 juillet 1919, p. 57.

Die Hilfe :

Heile W. Was soll aus Preussen werden ? 1919, p. 54.

Plusieurs autres articles : Voir à la table au mot *Verfassung*.

Frankfurter Zeitung :

Flugschriften der Frankfurter Zeitung : Die Weimarer Verfassung, 1919, au journal.

Giese, Discours prononcé à Trèves, 13 septembre 1921.

Frankfurter Nachrichten :

Giese, 2 articles le 28 et le 29 janvier 1919.

Der Tag :

Zorn, un article le 11 février 1919.

Goppert, deux articles le 18 et le 19 mars 1919.

Deutsche Revue :

Giese, Die staatsrechtlichen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, April 1919, p. 1.

Deutsche Politik :

Preuss Hugo, Weimarer Verfassung, 1920, p. 99.

Leipziger Zeitschriften :

V. Miltner, un article en 1919, n° 4, XIII.

Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern :

Rothenbücher, un article XV, 1919, n° 4.

Deutsche Strafrechtszeitung :

Hueck, Zum § 19 des Entwurfs der neuen Reichsverfassung, 1919, p. 43.

Deutscher Geschichts Kalender :

Der Entwurf Preuss. u. die Pressestimmen dazu. 52. Lieferung 8°, 1919. Meiner, Leipzig.

Archiv für Rechts= und Wirtschaftsphilosophie :

Weck, Un article XII, 1919, p. 226.

Neue Zeit :

Hurwicz, Der Fœderalismus u. seine Bedeutung für Krieg u. Frieden, 30 avril 1920, p. 112.

Der neue Merkur :

Fœderalismus von einem Süddeutschen, janvier 1920, p. 513, et décembre 1920, p. 561.

Jahrbuch der öffentlichen Rechts, 1920 et 1921.

V. — ARTICLES FRANÇAIS OU TRADUITS EN FRANÇAIS.

Le Bulletin mensuel des revues allemandes, publié par le Haut Commissariat dans les territoires Rhénans contient la traduction de nombreux articles parus sur le fédéralisme et l'unitarisme.

Le Monde Nouveau :

X., Les Projets allemands de division de l'Allemagne, juillet 1919, p. 405.

Le Correspondant :

Caudel, La Constitution allemande, 25 août 1919.

Le Progrès civique : Un article n° 48, p. 12, 1922.

VI. — PROJETS DE CONSTITUTION.

Drews. — *Entwurf des allgemeinen Teils der künftigen Reichsverfassung*, in-4°. Mittler u. Sohn, Berlin, 1919.

Lœwenstein C. et Stern Fr. — *Entwurf einer Deut. Verfassung*, in-8°. W. Telemann, Königsberg.

Verein « Recht u. Wirtschaft ». — *Entwurf einer Deut. Reichsverfassung*. Reimar Hobbing, Berlin.

Horst Heinrich. — *Entwurf zur Staatsverfassung der Deutschen Republik*, in-8°, 1919. Wartburg-Verlag, Berlin-Schonberg.

Stier-Somlo. — *Die Vereinigten Staaten von Deutschland. Ein Entwurf mit Begründung*. Tübingen, 1919.

Entwurf der künftigen Reichsverfassung (Allgemeiner Teil) herausgegeben im Auftrage des Reichsamts des Innern, in-8°. Berlin, 1919, Reimar Hobbing.

Une bibliographie détaillée des différents projets qui ont été élaborés se trouve p. 74 du présent ouvrage.

VII. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.

Stenographische Berichte der Verhandlungen der Nationalversammlung mit Anlagen. Heymann, Berlin.

Bericht und Protokolle über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung mit Anlagen. Heymann, Berlin.

VIII. — OUVRAGES EN FRANÇAIS.

René Brunet. — *La Constitution allemande.*

Paul Gentizon. — *L'Allemagne en république.*

J. Rovère. — *La Bavière et l'Empire allemand. Histoire d'un particularisme.*

G. Blondel. — *Que peut-on dire aujourd'hui des Allemands ?*

Jos. Dubois. — *La Constitution de l'Empire allemand du 11 août 1919*, avec une préface par F. Larnaude, professeur de droit public général à l'Université de Paris, doyen de la Faculté de droit, in-8°, 120 p., 1920.

Schreiber-Fabre. — *La Constitution de l'Empire allemand*, avec préface de M. P. Fauchille, in-8°, 1920.

Errera. — *La Constitution de l'Empire allemand*, trad. Errera, *Revue du droit public*, 1919.

Hermant. — *La formation de la nouvelle constitution allemande* (publications du Comité national d'Etudes sociales et politiques), 1920, in-8°, 45 pages.

L'UNITARISME ET LE FÉDÉRALISME

DANS LA

CONSTITUTION ALLEMANDE

DU 11 AOÛT 1919

INTRODUCTION

Dans la préface qu'il consacre à l'ouvrage de M. René Brunet *La Constitution allemande*, M. Joseph Barthélémy fait de ce travail l'éloge suivant : « Il se présente comme le résultat d'une enquête scientifique, comme un rapport, composé avec un souci évident d'impartialité et d'objectivité. Il s'inspire des méthodes et de l'esprit de notre jeune école de droit constitutionnel : à égale distance, d'une part, du bysantinisme nébuleux des écrivains germaniques et, d'autre part, du positivisme dédaigneux des théories et des principes qui caractérise la littérature politique anglo-américaine, il obéit à des préoccupations à la fois juridiques et historiques ; il commente les textes et observe les faits ; il décrit le pré-

sent des institutions et pressent leur avenir : il est dans la meilleure tradition française. »

Cette appréciation élogieuse contient un enseignement : elle formule avec clarté les qualités essentielles que doit posséder tout ouvrage sur le droit constitutionnel. Il nous a semblé que nous ne pouvions nous donner de meilleur guide et sans prétendre atteindre à la perfection du modèle, nous nous efforcerons, au cours de cette étude, d'appliquer ces principes et de ne jamais perdre de vue l'idéal ainsi fixé.

Nous commencerons par un rapide exposé historique du statut politique des peuples allemands et de leur évolution vers l'unité. On a pu dire que les peuples ont le gouvernement qu'ils méritent, de même, on pourrait dire qu'ils ont la constitution qui leur convient. Il importe donc, pour apprécier pleinement le régime constitutionnel que l'Allemagne vient de se donner, d'étudier le milieu dans lequel la constitution est née et la suite des faits qui ont précédé cette naissance. Il existe un inéluctable déterminisme historique, dont nous ne pouvons saisir toutes les forces, mais dont nous pouvons, par l'analyse, reconnaître les principales. Ainsi, à la lumière du lointain passé et des faits plus récents, nous essaierons de faire ressortir le rationalisme de l'histoire, la suite des événements, logique en dépit des apparences, et nous combattons cette opinion que la constitution de Weimar constitue un document tout à fait inattendu, que rien ne permettait de prévoir. Le droit public positif est puissamment

influencé par l'histoire, il en est même, en quelque sorte, le reflet, la résultante. Il est donc de première importance, avant d'examiner le point de vue juridique de notre sujet, d'étudier l'histoire du milieu dans lequel est né ce droit nouveau et dans lequel il doit être appliqué. C'est à cette condition seule que nous pourrions essayer de déduire logiquement quelle sera son évolution future.

Nous entrerons ensuite dans l'étude juridique proprement dite de la question : Nous rechercherons quels sont les problèmes qui se sont posés devant la Constituante ; nous verrons quelle fut l'évolution lente, compliquée, mais sûre de l'idée unitaire, la lutte du ministre de l'intérieur du Reich Hugo Preuss et des démocrates-socialistes d'une part, contre la Commission des Etats et le parti du centre d'autre part, les premiers voulant réaliser l'unité, les seconds exigeant le maintien des prérogatives particularistes. Nous analyserons les débats auxquels ces questions ont donné lieu, en en dégagant les idées maîtresses et en enregistrant les résultats obtenus. Nous examinerons enfin le texte adopté, en commentant les solutions qu'il consacre : la nature du lien qui unit les Pays au Reich, la condition qui est faite à ceux-là et les pouvoirs de celui-ci, la destruction de l'hégémonie prussienne, la représentation des Pays auprès du Reich, etc., etc.

L'ancienne Confédération Germanique, transformée après Sadowa en Confédération de l'Allemagne du Nord et après Sedan en Empire Allemand, va-t-elle revivre après cette formidable crise qu'a été la

guerre de 1914-1918 ? La révolution allemande de 1918, qui a renversé le trône des Hohenzollern et, derrière lui, tous ceux des princes fédérés, a-t-elle brisé l'œuvre d'unification réalisée par la dynastie déchue ; a-t-elle fait revivre les séparatismes à peine endormis et ravivé les haines séculaires qui divisaient les différents peuples allemands ? L'unité allemande scellée dans les salons de Versailles le 18 janvier 1871, conséquence la plus funeste de notre défaite, qui a fait perdre à la France le rang séculaire de nation prédominante sur le continent, qui a si lourdement influé sur notre politique et sur l'expansion de notre pays, pourra-t-elle survivre au désastre ? Les princes allemands jaloux de leur indépendance et envieux de leurs rivaux, qui n'ont mis trêve à leurs vieilles querelles et fait taire leurs anciennes rancunes que pour arracher à la France cette belle province d'Alsace et ce riche morceau de Lorraine, qui n'ont consenti à abdiquer une partie de leur souveraineté que pour posséder en commun cette « Terre d'Empire », fruit de leur union et de leur victoire, vont-ils, après la défaite et leur abdication, léguer à leurs peuples la charge de défendre leurs « droits réservés » ? Ces peuples, qui jusqu'à présent ont si peu compté dans la vie publique, vont-ils, en l'absence de leurs chefs, se séparer de la Prusse dont l'orgueil insensé a conduit l'Allemagne à sa perte, pour tâcher d'obtenir de meilleures conditions de la part des Alliés et vaincre l'inflexible résolution de la France de faire réparer le mal qui lui a été fait ?

Où bien le peuple allemand fort de l'expérience

de cinquante ans d'unité, « uni dans ses races », et après avoir chassé les maîtres qui l'ont conduit au désastre, après avoir renversé le régime d'autoritarisme et de brutalité qui, vaincu, n'avait plus de raison d'être, va-t-il parachever l'œuvre de Bismarck et consacrer l'unité définitive de la nation allemande ? Ce peuple, uni dans la défaite comme il l'avait été dans la guerre, va-t-il, à la différence de l'Autriche, offrir à la France créancière la garantie de sa cohésion, va-t-il laisser se réaliser la corréalité de sa dette, quitte à opposer pour les paiements la force de l'inertie et à reconstituer dans une paix réparatrice les moyens de prendre un jour une revanche éclatante ?

Telles sont les questions qui ont été posées par la révolution de novembre 1918 et la chute de l'ancien régime. Nous verrons comment les constituants de Weimar les ont résolues et nous essaierons d'en tirer les conséquences logiques pour l'avenir.

On a reproché au Traité de Versailles de n'avoir pas brisé l'unité allemande et réglé ainsi, une fois pour toutes, la question de l'unitarisme et du fédéralisme en Allemagne. Nous ne croyons pas ce reproche justifié, car avant de réaliser des rêves, il faut songer à faire œuvre durable. En tous cas, le débat est frappé de caducité, parce qu'il existe un ordre de choses établi par ce document diplomatique, contresigné par les Alliés et les Allemands, que nous ne sommes plus maîtres de modifier à notre guise. Il convient d'envisager la situation telle qu'elle est et, pour conclure, de rechercher quelle devra être l'orientation politi-

que de la France au cours des années qui vont venir pour assurer sa sécurité en présence d'une nation unie et étonnamment vivante qui pourrait, demain, par l'annexion de l'Autriche, constituer devant nous un bloc menaçant de soixante-quinze millions d'âmes.

N. D. L. A. — En raison de l'impossibilité qu'il y a à rendre exactement en français le mot Reich, dans l'acception où le prennent actuellement les Allemands qui est à peu près : Etat central superposé aux pays, nous avons, au cours de cette étude, conservé le mot allemand. Nous ne l'avons traduit par « Empire » que lorsqu'il désignait le Reich de l'ancien régime, dans ce cas, il est, en effet, synonyme de Kaiserreich ou Empire.

CHAPITRE PREMIER

Théorie de Trampe : Unité ancestrale des peuples allemands.

— Aperçu historique succinct de la condition politique des pays allemands. — Evolution de l'esprit public en Allemagne depuis 1815 : Tendances vers un Etat unitaire. — Constitution fédérale de 1871. — La guerre scelle l'unité.

Ce premier chapitre n'a nullement la prétention de présenter une histoire même abrégée du peuple allemand. Il serait certes intéressant d'étudier par le détail les différentes phases de la lutte longtemps inconsciente que les Allemands ont soutenue pour réaliser leur unité, et les formidables obstacles qui se sont opposés, pendant près de dix siècles, à la réalisation de ce rêve, mais bien que le passé domine tout le présent, que la constitution actuelle de l'Allemagne ne soit que la résultante de cette longue évolution, nous avons renoncé à un exposé qui nous eût entraîné trop loin du sujet que nous nous sommes fixé.

Toutefois il nous a semblé indispensable de rappeler, en tête de cette étude, ce qu'est la nation allemande, quelles sont ses origines et quels sont les liens profonds qui, en dépit des apparences, unissent les peuples allemands depuis des siècles et devaient fatalement aboutir à leur union.

Les historiens et les publicistes ont trop souvent

écrit avant et même depuis 1871, qu'il n'y avait ni Allemagne, ni nation allemande. Ils se sont plu à opposer Bava-rois et Prussiens, Rhénans et Poméran- niens, Palatins et Bava-rois, ils nous ont représenté l'empire allemand comme un conglomérat de peup- les n'ayant aucun trait commun, dont l'union mons- trueuse et contre nature n'était due qu'à l'énergie et au despotisme d'une dynastie parvenue. Ils n'ont pas voulu croire que l'unité de l'empire allemand, proclamée en 1871, fût une chose durable, corres- pondit à une réalité. Ils nous ont laissé espérer que cette unité factice ne durerait pas toujours et ils se sont élevés contre les rédacteurs du Traité de Paix de Versailles, qui n'ont pas su briser une unité que des princes avides avaient pu réaliser après une victoire, mais que la défaite devait détruire.

Ces idées sont tellement accréditées en France, que ce n'est pas sans une certaine appréhension que nous essaierons d'en prendre le contrepied. Non, l'unité allemande n'est pas le résultat éphémère d'une politique heureuse, les liens qui unissent les diffé- rents peuples de l'Allemagne ne sont pas plus tenus que ceux qui unissent les autres grands peuples d'Europe, dont l'unité est considérée comme un dogme. De multiples obstacles se sont opposés à cette unité, elle n'a pu être réalisée que lorsque le mo- ment propice s'est présenté, mais une fois proclamée, elle s'est révélée comme aussi solide et aussi durable que celle de n'importe quelle nation.

Peut-être une diplomatie astucieuse eût-elle pu réaliser, pour un temps, la dislocation de l'Empire.

Peut-être, en exploitant la fidélité de certains partis à leur dynastie et la rivalité des dynasties entre elles, eût-on pu former un royaume catholique du Sud que l'on eût opposé à un royaume réformé du Nord. Mais en admettant que cela fût possible, ce qui n'est nullement certain, croit-on que l'on eût fait là œuvre durable ?

L'histoire est, au premier chef, une science sociale puisqu'elle étudie l'évolution des sociétés. Longtemps cantonnés dans l'étude chronologique des faits et dans le récit descriptif et anecdotique des événements, les historiens n'ont guère commencé qu'au début du siècle dernier à faire de l'histoire une science au sens philosophique du mot. Ils se sont élevés au-dessus des événements et se sont efforcés de dégager les lois qui les régissent : ils ont créé la philosophie de l'histoire. Mais ainsi envisagée, l'histoire est une science neuve, les résultats positifs qu'elle a enregistrés sont encore très modestes et beaucoup d'auteurs en contestent une partie. Ainsi l'on soutient encore généralement que la diplomatie et les guerres sont les deux facteurs qui dominent la destinée des nations. Cette opinion, ainsi formulée, ne nous semble pas exacte. On peut dire tout au plus que, dans l'état actuel de l'organisation des sociétés, la diplomatie et les guerres déterminent, pour un temps, la condition politique des Etats, mais elles ne peuvent enrayer pour toujours les lois générales de l'évolution que suivent tous les peuples. Les guerres et la diplomatie réagissent sur cette évolution et inversement, mais les premières ne peuvent ignorer

la seconde. Toute société humaine, qu'il s'agisse d'une nation ou d'un Etat, suit une évolution inéluctable, une guerre ou un traité peuvent entraver cette évolution, ils peuvent l'arrêter pour un temps, comme un barrage ralentit le cours d'un fleuve qui tend vers son profil d'équilibre, jusqu'à ce que le courant finisse par l'emporter, mais elles ne peuvent l'arrêter complètement ni définitivement.

Ainsi l'Allemagne suit, depuis des siècles, une marche vers l'unité politique. Malgré des obstacles de toute nature, elle est parvenue à la réaliser ; ne regrettons pas que l'on n'ait pas profité de notre victoire pour essayer de la briser : elle se reformerait tôt ou tard et la vengeance serait peut-être terrible. Il nous semble que l'habileté diplomatique ne consiste pas, en dernière analyse, à poursuivre un but immédiat en s'affranchissant des lois naturelles inéluctables, mais plutôt à rechercher les lois de l'évolution des peuples et, une fois reconnues, à les canaliser et à les utiliser au profit de son pays, car il serait vain d'essayer d'en entraver la marche irrésistible.

Certes, nos devanciers ont quelque excuse à n'avoir pas cru en l'unité allemande, eux qui voyaient les pays allemands en proie, depuis des siècles, à des luttes interminables, séparés, morcelés, pulvérisés pourrait-on dire, au gré des conquêtes, des mariages, des héritages, des ventes ou des donations, gouvernés par des princes très jaloux de leurs droits et de leur indépendance, incapables de sortir du chaos féodal où ils sont restés jusqu'à nos jours.

L'Allemagne unie sous Charlemagne, mais désu-

nie dès la mort d'Othon le Grand n'a pu, en effet, retrouver sa véritable unité que près de dix siècles plus tard. L'existence même d'un Empire Germanique, qui ne cessa de subsister au cours des siècles, ne fut jamais considérée comme un lien sérieux entre les peuples allemands. A la vérité, l'empire fut presque tout le temps d'une extrême faiblesse ; pourtant, le fait même qu'il dura en dépit des éléments de dissolution qu'il portait en lui et des assauts formidables qu'il eut à subir n'est-il pas déjà un indice que son existence était naturelle ? Les peuples allemands, dans leur désunion et leurs guerres intestines, sentaient bien qu'au-dessus d'eux existait le grand lien moral de l'Empire.

Cette division des Etats composant l'Empire marquait une certaine unité : unité de race (non pas que l'empire fût composé d'une seule race, on y rencontrait au contraire les peuples les plus divers, mais la race germanique y était de beaucoup la plus nombreuse, elle assimila les autres peuples et fut toujours prépondérante), unité de langue et surtout unité de sentiments et de culture, ce que, faute de traduction possible, nous appellerons le *Deutschtum*.

Trampe (1) expose de la façon la plus précise quel est ce lien de culture fondamental qui unit les peuples allemands depuis le moyen âge. « C'est strictement et uniquement leur culture, dit-il, indice dont la signification est plus certaine que tout autre, qui

(1) L. Trampe, *Das Deutschtum und sein öffentliches Recht* Puttkammer et Mühlbrecht. Berlin, 1900.

s'est révélée, dans ces pays, au cours des temps, comme le lien fondamental et d'un caractère particulier. Elle exige, pour les rapports à l'intérieur de l'Etat, un moyen de s'exprimer commun, une langue commune, qui soit reconnue de tous ses membres. Que celle-ci soit le grec, le latin, le volapuk ou l'allemand, peu importe. Cependant, comme le moyen de compréhension mutuelle parmi ces races est, depuis des siècles, la langue allemande, et comme celle-ci est la langue maternelle de la race qui, en moyenne, est la plus nombreuse dans tout l'empire, cela va de soi qu'on la conserve. »

Ainsi, la communauté de culture et de langue a été le lien fondamental qui a uni, au cours des siècles, les peuples allemands. En effet, « la nationalité n'est pas déterminée uniquement par les liens du sang » (1). Ce lien du sang est, certes, très fort, mais il y a très peu de peuples qui puissent l'invoquer. Ceux mêmes qui sont les plus fiers de leur nationalité : les Anglais, les Américains, les Russes, sont composés des peuples les plus divers. « Chez eux, il est question de plus grande Bretagne, de doctrine de Monroë, de l'empire du Tsar blanc ; mais quant à limiter le territoire de leur peuple aux frontières nationales, ils n'en disent pas un traître mot... l'histoire prouve que l'Etat et la Nation ne sont nullement deux forces coïncidentes. » (2)

(1) Blutverwandtschaft.

(2) A ce propos, Trampe fait une brillante critique du principe des nationalités.

L'auteur rappelle que l'Allemagne est composée de races diverses. Son berceau se trouve dans la région où naissent le Rhin et le Danube ; c'est l'ancien pays Décumate qui était habité par des Germains, des Bavares, des Souabes et des Francs ; avant eux, il s'y trouvait des Celtes et des colons romains. D'ailleurs, cette diversité de races se retrouve encore aujourd'hui dans la complexion différente des divers peuples de l'Allemagne. « Ainsi, dit-il, depuis l'invasion des Germains, la population se compose d'éléments de sang mélangé. Et cependant, conformément à la grande loi fondamentale qui régit tous les peuples, d'après laquelle les races fusionnent, par les mariages, dans leur hérédité, elle est devenue un tout fermé, une race complètement homogène d'un caractère nouveau et particulier... » (1)

De tous temps, malgré l'apparence des divisions, il y a eu en Allemagne une unité morale, une unité de sentiments et de goûts qui ont donné aux peuples allemands une nationalité propre. C'est l'âme de toute l'Allemagne qui est contenue dans la culture de ces pays dès le moyen âge. « Leur riche littérature, toute la civilisation que l'on retrouve dans les chants des trouvères des cours seigneuriales ou des campagnes nous en donnent une vivante image aussi complète qu'uniforme, qui, dans son ensemble et dans ses grands traits, est bien allemande. Ce que Walter,

(1) « Und doch ist sie vermöge des grossen, alles Völkerleben regierenden Grundgesetzes der Vererbung zu einem geschlossenen Ganzen, zu einem völlig ausgeglichenen Volkskörper eigener, neuer Art geworden. »

Wolfram, Gottfried ont chanté, les accents qui résonnent dans les chaps des Niebelungs et de Gudrun sont liés de la façon la plus intime à la pensée et aux sentiments les plus caractéristiques de la mentalité allemande actuelle...

« L'unité politique de l'Allemagne n'a pu être réalisée par la Prusse que parce qu'elle a trouvé la véritable forme qui permettait de donner au Deutschtum une existence concrète et parce que tous les Allemands en ont acquis la conviction profonde, alors même que beaucoup d'entre eux, pris en particulier, demeurent attachés aux organisations particularistes auxquelles ils sont habitués. Ainsi, le nouvel Empire se présente non comme une œuvre factice, cimentée par une force extérieure, mais, au contraire, comme la conception formelle de l'État convenant au Deutschtum ; cet Empire résulte de la poussée vers l'unité, qui correspond à une nécessité intérieure et qui s'est produite après la découverte d'une constitution satisfaisante. La réunion subite et irrésistible de tous les éléments, qui se produisit après le long morcellement et, cela, malgré l'hostilité qui existait entre eux, ne pouvait se produire et ne se produisit que parce que la condition préalable, fondamentale, qui seule rend la chose possible, mais aussi qui l'impose, existait et agissait dans chacun, comme dans l'ensemble, à savoir l'union intime (1) de toutes les races et de tous les membres des différentes races.

(1) Die immanente Einheitlichkeit.

Il y a deux propositions qui découlent clairement de toute l'histoire allemande :

D'une part, il faut établir que la population de l'Allemagne, depuis les temps les plus reculés, n'a jamais eu d'unité nationale, que, bien plus, elle a pris sans cesse, au cours des siècles, un fort afflux de sang étranger.

D'autre part, il est également certain que cette masse de peuples très mélangés est intimement unie et foncièrement allemande (1).

Quelle est la cause de cette dernière proposition ?

Le peuple allemand est doué plus richement qu'aucun autre. Comme source d'éternelle jeunesse, il a sa nature combative (2), son individualisme qui ne craint rien et ne se lasse jamais. Toute la vie du peuple, depuis l'origine, est basée sur la vie séparée de ses membres, vie qui donne une éducation vaste et forte. Ainsi le Deutschtum est capable, sans cesser d'être lui-même, d'accorder d'abord à l'étranger qui s'unit à lui une latitude où pourra se mouvoir sa nature propre, puis il accentuera, dans ses relations avec lui, celles des facultés de sa nature complexe qui sont apparentées à celles de l'étranger. Plus tard, avec la puissance de son universalité, il s'assimilera ces facultés étrangères et finalement il en enrichira sa propre personnalité. Sa force vive ancestrale ne se modifie pas à ce contact,

(1) Dass die ganze vielgemischte Bevölkerungsmasse eine durch und durch einheitlich, eine durch und durch deutsche ist.

(2) Faustnatur.

elle s'en développe même d'autant plus ; c'est elle qui constitue son caractère national, le-Deutschtum, sa nature, qui non seulement accepte toutes les individualités, mais encore qui s'appuie sur leur forte vie particulière, c'est elle qui constitue son individualisme.

Le mélange de sang et l'unité de la population de l'Allemagne trouvent leur conciliation harmonieuse, leur fusion organique, dans l'individualisme, c'est-à-dire dans le Deutschtum. Ainsi, le Deutschtum est la force fondamentale qui agit et l'entretien du Deutschtum est le principe d'État de l'Empire allemand.

Toute l'histoire des Allemands, histoire extérieure, comme intérieure, histoire politique comme histoire de leur civilisation, résulte de leur formation ancestrale. Toute leur histoire est une même et infatigable lutte pour la « Kultur », une lutte pour l'expansion de leur propre force civilisatrice (1)...

L'Etat fédéral allemand actuel se présente réellement comme une incarnation rationnelle des tendances éthiques profondes de l'âme allemande, comme l'expression par essence du Deutschtum, portant en elle la loi de son existence, comme la personification de la culture allemande pure, comme une force civilisatrice homogène et pure, comme une force civilisatrice dans toute l'acception du mot (2) ».

(1) Seine ganze Geschichte ist ein einziges, unermüdliches Kulturringen, ein Ringen nach der Ausgestaltung seines eigenartigen Kulturdrangs.

(2) Cette théorie magistralement exposée par Trampe mérit-

Le fait qu'il existe une nation allemande nous semble donc ne pouvoir être mis en doute. Toute cette étude est basée sur la conviction profonde que l'unité morale de l'Allemagne s'est formée au cours des siècles et qu'elle existe depuis fort longtemps.

terait qu'on y consacrat de longs développements. Nous n'avons pu que l'esquisser rapidement pour rester dans le cadre restreint de notre étude. Ces idées devraient être répandues, car elles nous semblent expliquer très clairement des réalités dont l'intelligence, sans elles, nous échappe. Tous ceux qui ont étudié l'Allemagne, sa littérature et l'histoire de sa civilisation, qui ont voyagé dans ce pays, qui ont été en rapports avec des hommes des différentes provinces de l'Empire ont senti qu'il existait une âme allemande qui, en dépit des rivalités encore subsistantes, unit intimement par des sentiments communs les peuples allemands. Pourtant leur histoire, toute faite de luttes fratricides interminables, nous inciterait à croire qu'aucun lien sérieux ne les unit. Cette antinomie entre les conclusions que l'on croit pouvoir tirer logiquement de l'histoire et la réalité semble insoluble. A la lumière de cette théorie, toutes les contradictions s'évanouissent. On suit à travers les âges l'évolution de cette mentalité allemande : simple d'abord, mais douée d'une prodigieuse faculté d'assimilation, on la voit se modifier au cours des luttes que les particularismes locaux ont soutenues pour défendre leur individualisme ; on la voit s'enrichir et devenir de plus en plus complexe à mesure que la race germaine se développe et s'annexe des éléments étrangers qu'elle assimile en s'adaptant à eux. Elle nous permet d'expliquer la complexité de l'âme allemande qui, sans elle, nous apparaît si mystérieuse. On y retrouve, en effet, assemblées sans se confondre, les qualités et les défauts des différentes races composantes. On saisit par quel mécanisme la psychologie de ce peuple unit le sentimentalisme naïf bavarois, à la brutalité des Huns et des Vandales ; l'idéalisme slave, au

Sur cette unité morale a pu être fondée, il y a cinquante ans seulement, son unité politique. Mais les bases de cette unité étaient si solides que la défaite de 1918 qui eût dû la briser, si elle avait été fragile, non seulement ne l'a pas ébranlée, mais, au contraire, l'a fortifiée, ainsi que nous le verrons en étudiant la constitution que l'Allemagne vient de se donner.

Les événements d'après guerre ont démontré l'exactitude de cette théorie.

Alors que, très logiquement, l'unité artificielle de l'Etat autrichien semblait et que les peuples de la monarchie danubienne se disloquaient irrésistiblement au premier signal de la défaite et de la chute des Habsbourg, la nation allemande, au contraire, une et indivisible, étouffait en quelques jours la révolution et la guerre civile qui eussent pu la rendre plus faible devant ses ennemis et députait à Weimar pour élaborer une constitution qui resserrerait les liens de l'Etat fédéral et affirmerait, pour la seconde

sens pratique des Saxons et des Frisons ; le respect de la force et le courage des Germains, à la lâcheté des Lombards ; le goût du faste et des brillants costumes des Prussiens, à la simplicité rustique des Suèves.

Cette théorie de la lente fusion des peuples étrangers avec la masse germanique, sur la base du respect de l'individualisme et la communauté de culture et de langue qui aboutit à la formation de la nation allemande complexe que nous connaissons, nous semble expliquer de la façon la plus satisfaisante l'histoire obscure des peuples allemands et ce mélange de particularisme jaloux et de forte unité qui caractérise l'Allemagne contemporaine.

fois, en la renforçant, l'unité du Reich. Débarrassée d'une dynastie qui avait fait sa grandeur, mais qui l'avait conduite par son ambition insensée à la plus retentissante défaite que l'histoire ait enregistrée, la nation allemande s'est ressaisie dans un grand élan d'ardeur nationale et a communiqué dans une foi inébranlable en ses destinées.

Il nous semble très désirable que ces idées pénètrent davantage dans notre pays. Quand le problème sera nettement posé et compris par tous, bien des discussions stériles seront évitées. Tous les efforts pourront alors être utilement consacrés à la recherche d'une solution pratique qui nous permette de parer au péril allemand qui reste entier et qui sera demain peut-être plus dangereux encore qu'il ne l'était hier.

Aperçu historique.

Les Germains occupaient au 1^{er} siècle avant J.-C., il y a plus de deux mille ans, à peu près les mêmes territoires que leurs descendants d'aujourd'hui. Nous connaissons fort mal leur histoire, mais nous savons, par Strabon et surtout par Tacite, que cette race était divisée en de nombreux peuples, qui avaient à leur tête des chefs héréditaires ou élus et qu'elles étaient très jalouses de leur indépendance. Elles eurent des fortunes diverses et dès le 1^{er} siècle presque toutes celles qui prévalaient quatre siècles auparavant avaient disparu et étaient remplacées par de nouvelles venues : Les Francs étaient établis

sur les deux rives du Rhin et en Gaule, les Alamans au sud du Neckar, les Burgondes, les Boïariens en Bavière, les Longobards sur le haut et le moyen Danube, les Gots sur le bas Danube, les Thuringiens dans le centre de l'Allemagne, les Angles, les Saxons et les Frisons se partageaient les marais du Nord et les rives de la Baltique.

Les Francs établis en Gaule entreprirent la conquête de la Germanie, mais la rapide décadence des Mérovingiens retarda ce rêve. Ce fut aux Carolingiens qu'échut cet honneur. C'est au moyen des armes et de la prédication qu'ils menèrent à bien leur entreprise, portant dans les épaisses forêts de Germanie la civilisation romaine et la religion du Christ et plaçant, du même coup, les populations germanes au nombre des peuples civilisés. Les Germains étaient courageux et bons guerriers, mais ce fut la foi de néophytes, qui animait les Francs, qui permit à ces derniers de faire leur conquête. C'est ce qui a inspiré au poète politique Simrock, après notre défaite de 1870, les deux vers fameux qui servent de conclusion à son épigramme « Die Schlacht bei Zül-pich » (1) :

« Wenn sie einst den Gott verlassen, der bei Zül-pich Sieg verlieh

Ist den Alemannen wieder Macht gegeben über sie (2). »

(1) *La bataille de Tolbiac* (Karl Simrock, 1802-1876).

(2) « Mais si jamais ils quittent leur Dieu qui leur donna la victoire à Tolbiac, la prédominance sera de nouveau rendue aux Alamans. »

La conquête de la Saxe par Charlemagne supprima l'antagonisme séculaire entre les Germains restés païens et barbares et ceux qui avaient accepté la civilisation romaine et chrétienne. Elle rendit possible la fusion des deux adversaires et la création d'une Allemagne. C'est lui qui, le premier, groupa en un Empire unitaire les différents peuples germains : « Il en a été le premier souverain commun, pour la première fois, il en a incorporé toutes les tribus dans un seul et même organisme politique. Seulement, elles y figuraient conjointement avec de nombreuses populations romaines ; elles ne formaient pas encore un Etat autonome particulier à l'Europe centrale (1). »

A peine réunis entre eux, les peuples d'Allemagne se séparèrent des Latins et après les traités de Verdun et de Mersen au ix^e siècle, on peut considérer l'Allemagne comme formant un Etat séparé, ayant son histoire propre.

Le royaume de Louis le Germanique, petit-fils de Charlemagne, comprenait, dans des frontières sensiblement les mêmes que celles de l'Allemagne actuelle, quatre peuples principaux : les Francs en Rhénanie et en Franconie, les Alamans du Neckar aux Alpes, les Bavares en Bavière jusqu'à Salzbourg et les Saxons dans les plaines du Nord. Ces races hostiles et rivales menaçaient l'unité de l'empire. Celle-ci ne fut sauvée que par la mort du dernier des

(1) A. Himly, *Histoire de la formation territoriale des États de l'Europe centrale*.

Carolingiens d'Allemagne. A ce moment, il fallut choisir les souverains dans une autre famille, la royauté devint élective et l'unité fut assurée, car il ne fut plus question de partager l'empire entre les fils du souverain. Mais ses successeurs choisis parmi les chefs d'un des quatre duchés n'étaient obéis que dans le leur. Henri I^{er}, duc de Saxe (919), fut le premier dont l'autorité fut partout reconnue. Son fils, Othon le Grand, agrandit son empire et réduisit tous les ennemis extérieurs qui, depuis plusieurs siècles, mettaient l'Allemagne à feu et à sang. Il rétablit l'empire de Charlemagne, se fit sacrer empereur à Rome et créa le Saint Empire Romain Germanique en 962. Celui-ci devait durer jusqu'en 1806.

Ecrire l'histoire du Saint Empire Romain Germanique serait entreprendre la longue et confuse histoire des peuples de l'Europe centrale. Qu'il nous suffise de dire que cet Empire eut, au cours des siècles, une étendue et une solidité très variables. Un des successeurs d'Othon le Grand, Conrad II (1040), était souverain d'Allemagne, d'Italie et d'Arles, suzerain de Bohême, de Hongrie, de Pologne, de Danemark et d'Angleterre. Cet Empire beaucoup trop vaste ne pouvait être homogène : les princes vassaux augmentèrent sans cesse leur indépendance. Celle-ci prit de telles proportions que les empereurs n'eurent plus qu'un fantôme d'autorité et que les duchés se morcelèrent en principautés de plus en plus petites. On aboutit ainsi au chaos féodal. « Il est difficile de donner une idée exacte du morcellement infini du territoire et de la souveraineté politique en Allemagne au

moment où Rodolphe de Habsbourg monta sur le trône (1273)... Les duchés et les comtés ne ressemblent aucunement à des circonscriptions administratives, l'Allemagne n'est même pas une confédération de principautés subdivisées en duchés, comtés et évêchés : c'est une agglomération de seigneuries rivales s'efforçant, à l'envi, de conquérir la souveraineté. A la décadence de l'autorité impériale correspond l'accroissement du pouvoir des princes, chacun prétend à une part de ses dépouilles (1). »

Il est vrai qu'on sortait du grand interrègne. Mais à partir de ce moment, l'unité de l'Empire est brisée pour toujours. Elle ne pourra plus être l'œuvre d'une puissance supérieure qui réunit les différents princes, elle ne pourra être réalisée que cinq siècles plus tard, par l'un de ceux-ci qui, à force de patience et de conquêtes successives, rétablira à nouveau, mais cette fois plus forte que jamais, l'unité de l'Allemagne.

Dès ce moment, l'Empire appartiendra, en fait, à deux familles qui ne songeront qu'à en tirer des avantages pour leur famille. « Les Luxembourg, hobereaux du pays d'Ardenne, et les Habsbourg, minces seigneurs du pays d'Argovie, se composeront un domaine patrimonial. Chacun pour soi, telle est la devise de l'Allemagne de ce temps-là. Ce pays qui semblait au x^e siècle, de tous les pays carolingiens,

(1) Lavissee et Rambaud, *Histoire générale du IV^e siècle à nos jours*, t. III.

le plus proche de l'unité s'installe dans l'anarchie (1). »

Nous voyons bien quelques tentatives de la part des empereurs pour réorganiser l'unité de l'Empire et l'autorité du pouvoir impérial : la bulle d'or en 1356 réorganise le mode d'élection et fixe le nombre des électeurs à sept. Maximilien de Habsbourg en 1500 fait aboutir quelques réformes aux diètes de Worms et d'Augsbourg, mais aucune ne fut sérieusement acceptée ni appliquée.

Quoique plus faiblement qu'ailleurs, le même développement social que dans le reste de l'Europe se produit cependant en Allemagne : du x^e au xv^e siècles, la féodalité s'étiole, les nations s'organisent sous des dynasties royales ou princières. L'ère féodale qui caractérise le moyen âge fait place à l'ère monarchique qui caractérise les temps modernes, mais il y aura encore bien des révoltes et des luttes avant la réalisation de l'unité.

La Réforme fut une lutte religieuse, ce fut aussi et surtout, pour les princes, une lutte contre l'Empire. La puissance de Charles-Quint leur portait ombrage, ce monarque échappait à leur puissance. La haute noblesse se jeta résolument dans la lutte menée par Luther. En même temps qu'elle s'enrichissait des opulentes dépouilles des églises et des couvents qu'on dépossédait, elle trouvait à se faire luthérienne cet autre avantage de faire acte d'indé-

(1) E. Lavisse, *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe*.

pendance à l'égard de l'empereur. Grâce à cette résistance, Charles-Quint, le plus puissant empereur des temps modernes, échoua dans ses desseins de domination de l'Allemagne et abdiqua en 1556.

Les Habsbourg, qui, depuis deux siècles, fournissaient des empereurs, voulaient réaliser l'unité des peuples allemands. La politique qu'ils suivirent était dictée par les circonstances. Il s'agissait d'abord de réaliser l'unité religieuse sans laquelle l'unité politique était impossible. Sur les sept voix, les Habsbourg possédaient la voix catholique de la Hongrie ; il suffisait de s'appuyer sur les trois voix ecclésiastiques pour réaliser la majorité. La lutte contre le protestantisme devenait le fondement naturel de leur politique. Celle-ci amena la guerre de Trente ans, qui se termina par la paix de Westphalie en 1648, et l'Autriche perdait tout espoir de créer une monarchie unitaire au centre de l'Europe. Les États, disait le traité, « jouissent librement et à perpétuité du droit de faire des alliances entre eux et avec les étrangers pour la conservation et la sûreté d'un chacun ». Ainsi l'empereur est seulement le prince le plus puissant d'Allemagne, mais les autres États de l'Empire ont des droits presque égaux aux siens. Le Saint Empire Romain Germanique n'a plus qu'une unité purement idéale : c'est un échiquier de menues principautés, villes libres et États ecclésiastiques qui n'ont aucun lien entre elles.

Le traité de Westphalie avait laissé la famille des Habsbourg très affaiblie, il marqua le début de la fortune des Hohenzollern. Le Grand Électeur Frédéric-

Guillaume recevait la moitié orientale de la Poméranie et ces Etats si bien situés que ses successeurs s'emploieront à souder ensemble. Ce fut lui qui créa la Prusse. Son fils, Frédéric III, acheta de l'empereur Léopold le titre de « roi en Prusse » et son petit-fils, Frédéric-Guillaume, le roi sergent, se fit reconnaître roi de Prusse au congrès d'Utrecht en 1713. C'est cette monarchie qui réalisera l'unité allemande et qui exercera sur tous les pays allemands une influence prépondérante.

Alors que les Habsbourg s'affaiblissent de plus en plus, Frédéric le Grand donne à son pays une impulsion décisive. A la suite de conquêtes et de réformes importantes, il fait de son royaume un grand Etat, fortement organisé. Puis il entraînera les autres pays allemands dans son sillon. Il sera leur maître, leur imposera ses méthodes et sa discipline, il ne se fera pas aimer, mais il sera craint, respecté, et tous reconnaîtront, malgré eux, son autorité. Après la défaite de 1918, un mouvement d'opinion se dessinera contre cette hégémonie prussienne que l'on rendra responsable de tous les malheurs, mais l'ascendant que la Prusse a su prendre sur les autres pays allemands est si fort qu'il l'emportera dans la tourmente et que c'est encore à elle que le peuple allemand confiera les destinées de l'Allemagne.

Quel est donc le secret de l'extraordinaire fortune de l'Etat prussien ? Pays froid et peu fertile, le duché de Prusse avait été réduit, lui et les pays qu'il engloba plus tard, à l'état désertique par la guerre de Trente ans ; comment est-il devenu le noyau de l'Etat

le plus prospère de l'Europe ? C'est grâce à l'énergie des Hohenzollern et à la colonisation. « Partout les villes dépeuplées, les villages ruinés, les champs abandonnés demandaient des hommes. Le Grand Électeur se mit sans tarder à en rechercher. Il rappela d'abord tous ceux de ses sujets qui avaient fui en leur montrant la sécurité rétablie par la paix de Westphalie. Il accueillit les gens sans patrie, les bannis, les soldats errants, les pillards qui voulaient faire une fin en achetant des terres avec l'argent volé. Il s'en remettait à lui-même, aux traditions de forte discipline que se transmettent les Hohenzollern du soin de plier à la règle ces aventuriers.... Faut-il remarquer que chaque fois qu'un ban nouveau d'immigrants est arrivé, il a provoqué dans le pays une recrudescence de travail ? L'ancien habitant, qu'une catastrophe a plongé dans la ruine, reste comme anéanti sous le coup qui l'a frappé. Il ne dispute pas à la végétation sauvage le champ qu'elle envahit ; il ne relève pas les quartiers déserts d'une ville : il reste cent ans à Magdebourg ou à Breslau, sans balayer les décombres d'un incendie ; mais le colon, qui de très loin est venu tout exprès pour labourer un champ ou pour bâtir une maison, arrache l'ivraie et déblaie les ruines : le plus nonchalant des désœuvrés d'Europe, transporté sur un terrain qu'on lui concède en Amérique ou en Algérie, ne sent-il pas en lui un réveil d'énergie ? C'est en partie par l'exemple de ces étrangers que la population prussienne fut maintenue dans cette perpétuelle ardeur au travail

qui a permis aux sujets de tirer d'un pays pauvre des produits inespérés, aux rois d'entretenir des forces militaires hors de proportion avec le nombre de leurs sujets et de tenir tête, comme a fait Frédéric, aux premières puissances du monde coalisées contre lui (1). »

Jean de Muller écrivait de Frédéric le Grand : « Il est mort, prévoyant les temps nouveaux comme Moïse avait vu seulement la terre promise. » La terre promise, c'est le second et le troisième partage de la Pologne, ce sont les annexions de 1815 après Leipzig, et de 1866 après Sadowa ; c'est la conquête de l'Alsace-Lorraine après Sedan et la création de l'Empire d'Allemagne au profit de la Prusse. Le Traité de Versailles a fait perdre à l'Allemagne une partie de ses conquêtes, mais celle-ci est de plus en plus unie, la Prusse préside toujours à ses destinées, comme nous le verrons plus loin, ce qui doit maintenir notre attention en éveil. Espérons que, privée des Hohenzollern, la Prusse reviendra à la raison et oubliera son ancienne devise : « Vivre d'abord, ensuite laisser vivre ».

En 1789, l'Empire Germanique comptait près de 28 millions d'habitants sur un territoire plus grand d'un tiers environ que la France actuelle. Plus de 300 petits Etats y prétendaient tous à la souveraineté. Ils étaient enchevêtrés les uns dans les autres, suivant le hasard des conquêtes et des héritages. Audessous des Etats souverains, environ 40.000 seigneu-

(1) E. Lavisse, *Etudes sur l'histoire de Prusse*.

ries, abbayes, chapitres ou maîtrises d'ordre, jouissant d'immunités, exerçaient encore certains droits de juridiction.

L'Empire cependant subsistait toujours. L'empereur qui résidait à Vienne exerçait le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif appartenait à la diète convoquée ordinairement à Ratisbonne. Mais ce pouvoir n'existait guère qu'en théorie. En réalité, l'empereur n'avait que la collation d'un petit nombre de bénéfices. Cet empire subsista jusqu'au moment où Napoléon en 1806 le supprima « pour cause d'insuffisance complète ».

Napoléon, en vainquant l'Autriche et la Prusse, avait puissamment contribué à aviver les sentiments unitaires des peuples allemands. L'Allemagne foulée aux pieds se ressaisit en présence de la retraite de Russie. Mais l'Allemagne de 1813 n'était plus celle de 1789. Napoléon avait été le principal artisan de son unité. Par les dépossessions qu'il avait opérées, il avait réduit à 38 les 300 États de l'Empire ; de plus, jamais le peuple allemand ne s'était senti aussi gravement menacé que par lui. Aucun des cataclysmes qui, dans les siècles précédents, s'étaient abattus sur l'Allemagne n'avaient été assez forts pour éveiller le sentiment national latent, mais Napoléon suscita un tel élan de haine contre la France, que l'âme allemande se révéla à elle-même. Un mouvement national dirigé par les patriotes Körner, Rückert, Fichte, Arndt, Collin, unit dans une même ardeur toutes les classes sociales et l'on vit bien pendant la campagne de 1813 qu'il existait une nation allemande.

La Prusse devenait un État de plus en plus puissant, elle assimilait rapidement les éléments suédois et slaves de ses territoires. Par l'Évangélisme elle effaça la diversité des confessions religieuses, par le Zollverein, elle groupa autour d'elle tous les intérêts allemands.

- Evolution de l'esprit public depuis 1815.

L'Empire Romain Germanique supprimé en 1806 ne fut jamais reconstitué, mais en 1815, au Congrès de Vienne, une Confédération Germanique fut créée. Elle ne comptait plus que 40 États au lieu de 300, sous la présidence héréditaire de l'empereur d'Autriche. Cette autorité n'était d'ailleurs qu'honorifique, le pouvoir appartenait réellement à la Diète qui se réunissait à Francfort. Les patriotes allemands avaient espéré la formation d'une Allemagne unie avec une constitution libérale, ils retombèrent sous le joug de leurs souverains féodaux et de l'Autriche. Cependant le travail de concentration des États qui devait aboutir un demi-siècle plus tard à l'unité allemande avait fait un progrès nouveau.

La Confédération Germanique ne jouissait pas d'une autorité suffisante et en 1840 quand, à propos de la question d'Égypte, on put craindre que le gouvernement de Louis-Philippe n'entreprît une guerre sur le Rhin, le mouvement national se réveilla comme en 1813. « L'idée que la fédération des États devait faire place à un État fédératif devint familière à tous les Allemands éclairés et les souverains eux-

mêmes commencèrent à comprendre la nécessité d'une réforme de la Confédération. » Un parlement constituant révolutionnaire se réunit à Francfort, il créa un pouvoir central provisoire sous le nom de « Vicariat d'Empire », et proclama empereur le roi de Prusse Frédéric-Guillaume IV. Ce parlement, en raison de ses idées libérales, échoua complètement devant l'opposition de l'empereur d'Autriche et des souverains d'Allemagne. Frédéric-Guillaume essaya alors de reprendre lui-même le mouvement unitaire, mais la défection des rois de Bavière et de Wurtemberg le contraignit à plier encore devant l'Autriche à l'entrevue d'Olmütz.

Malgré les difficultés et les oppositions, on voit toujours réparaître ce besoin d'union des peuples allemands, leur tendance unitaire. Ce fut Guillaume I^{er}, aidé par Bismarck, qui réalisera cette unité. Après la victoire de Sadowa, qui agrandissait considérablement la Prusse, Bismarck constitua la « Confédération de l'Allemagne du Nord » en 1867. Elle groupait tous les Etats allemands moins la Bavière, le Wurtemberg et la Bade, sous la présidence héréditaire du roi de Prusse. Les trois Etats du Sud non adhérents étaient liés à la Prusse par des traités d'alliance offensive et défensive.

L'Allemagne était tout près de réaliser son rêve : grouper dans un même empire fortement organisé tous les peuples de langue allemande. On ne pouvait songer, pour le moment, à annexer l'Autriche et le Tyrol, mais une alliance devait être conclue par la

suite avec les Habsbourg, qui mettrait, en fait, ces territoires sous la domination de l'Allemagne.

Doch dort an den Vogesen
Liegt ein verlornes Gut ;
Da gibt es deutsches Blut
Vom Höllenjoch zu lösen ! (1).

La conquête de ce « verlornes Gut » fut le but commun qui devait faire entrer dans la Confédération les derniers dissidents. En juillet 1870, Bismarck se faisait déclarer la guerre par la France. Au mois de novembre suivant, la Bavière, le Wurtemberg et la Bade entraient dans la Confédération qui prenait le nom d'Empire allemand. Le chef héréditaire en était le roi de Prusse qui prenait le nom d'Empereur allemand.

Ainsi se réalisait cette unité qui s'essayait depuis des siècles et qui n'avait jamais pu aboutir. Mainte-nue par ses princes sous le régime féodal beaucoup plus longtemps que les autres nations européennes, la race allemande avait été entravée dans son évolution vers l'unité. « Un homme, si grand qu'on le suppose, ne crée pas un peuple. Bismarck n'a pas plus fait l'Allemagne que Cavour l'Italie. L'unité germanique était une nécessité parce qu'il était impossible qu'une nation douée de si éminentes qualités et qui avait rendu de tels services à l'humanité se

(1) « Pourtant, là-bas, au pied des Vosges, s'étend une terre qui a été perdue ; il y a là du sang allemand à délivrer du joug infernal. » Apostrophe jetée par Schenkendorf en parlant de l'Alsace.

contentât éternellement du rôle humilié et dépendant que des diplomates trop adroits lui avaient assigné en 1815... Quelques critiques que l'on puisse adresser aux fondateurs de l'Allemagne contemporaine, un point demeure hors de contestation, c'est qu'ils ont été poussés et soutenus par les aspirations populaires qui s'étaient peu à peu exaspérées par l'attente et avaient fini par devenir une irrésistible passion... Guillaume I^{er} et ses collaborateurs avaient quelque peu brutalisé l'Allemagne, elle ne leur en tint pas rigueur : elle était disposée d'avance à tout pardonner à ceux qui la guériraient de l'anarchie politique... Depuis le milieu du xvm^e siècle, elle n'avait plus de gouvernement central. Longtemps elle n'en avait pas souffert ; elle s'aperçut des dangers d'une semblable désorganisation au moment de la guerre de 30 ans, quand elle devint le champ de bataille des confessions ennemies et que les Suédois et les Français sous prétexte de protéger les libertés germaniques s'établirent sur son territoire et se partagèrent ses dépouilles. Mais la race est robuste et brave : sur le sol dévasté elle se remit au travail et elle s'appliqua à rassembler peu à peu les éléments de sa vie nationale (1). »

Ce sont donc les Hohenzollern qui, par leur impulsion, ont permis au sentiment national de s'éveiller. « Mais, en même temps les écrivains et les philosophes allemands luttèrent courageusement contre l'influence étrangère et parvenaient enfin à s'en

(1) E. Denis, *La fondation de l'Empire allemand*

affranchir, ils rendaient à la nation conscience de son génie et de son originalité, ils lui inspiraient le respect et l'orgueil de sa langue, de son caractère, de sa nature morale, et ainsi se reformait un sentiment national qui paraît se concilier sans peine avec le cosmopolitisme du siècle (1). »

Constitution fédérale de 1871.

Avec l'adhésion des Etats du Sud à la Confédération de l'Allemagne du Nord, l'unité était réalisée. Elle fut consacrée officiellement à Versailles, dans la galerie des glaces du château, le 18 janvier 1871, lorsque Guillaume I^{er}, roi de Prusse, fut proclamé empereur allemand.

Le 16 avril 1871, le nouvel Empire se donnait une constitution dont les traits principaux étaient les suivants :

L'Empire est une « Confédération des divers Etats allemands », c'est un Etat fédéral qui groupe 26 Etats particuliers. Chacun de ces Etats possède une constitution, mais il a aliéné une partie de son indépendance au profit de l'Empire qui, de ces diverses aliénations, tire sa puissance.

La Constitution détermine les matières qui sont de la compétence législative de l'Empire. Pour toutes les autres matières, les Etats particuliers restent libres de légiférer. En cas de contradiction, « les lois d'Empire l'emportent sur les lois de chaque état » (2).

(1) Lévy-Bruhl, *L'Allemagne depuis Leibnitz*.

(2) Toutes les citations entre guillemets et sans autre réfè-

Grâce à l'indigénat commun, tout citoyen de l'un quelconque des Etats de la confédération peut se comporter dans tout autre Etat fédéral comme les habitants mêmes de cet Etat.

« Le pouvoir législatif de l'Empire s'exerce par le Bundesrat et le Reichstag ». Le Bundesrat se compose de représentants de tous les Etats-membres. Sur 58 voix, la Prusse dispose de 17 voix, en droit, de 20 en fait. Comme une opposition de 14 voix suffit pour arrêter toute proposition qui serait jugée contraire aux stipulations du pacte fédéral, il en résulte que le Bundesrat ne peut rien par lui-même sans l'assentiment des représentants du gouvernement prussien. « En cas de dissentiment dans le Conseil fédéral à l'occasion de projets de loi sur l'armée, la marine militaire et certains impôts, la voix de la Présidence l'emporte, si elle se prononce en faveur du maintien des dispositions existantes ». Comme la voix de la présidence appartient à la Prusse, cet Etat a le pouvoir de maintenir le *statu quo* en ces matières, contre la volonté de tous les autres.

La présidence du Reich appartient au roi de Prusse qui porte le titre d'empereur allemand. Celui-ci représente l'Empire dans les relations internationales ; il déclare la guerre avec l'assentiment du Bundesrat, à moins qu'une attaque ne soit dirigée contre le territoire ou les côtes de la Confédération, auquel cas

rence, qui sont faites relativement à la Constitution allemande du 16 avril 1871, sont tirées du texte même de la Constitution (Traduction de MM. F.-R. Dareste et P. Dareste, *Les Constitutions modernes*).

l'approbation du Bundesrat est inutile. Il fait la paix librement et conclut des alliances avec le consentement du Bundesrat, et l'approbation du Reichstag. Il doit convoquer tous les ans le Bundesrat et le Reichstag. Il nomme aux emplois civils et militaires.

« Le Reichstag est nommé par le suffrage universel et direct au scrutin secret ». C'est là « une satisfaction donnée à la démocratie allemande ; elle a été surtout dans la pensée de Bismarck le moyen infailible de briser le particularisme, de paralyser, au besoin, l'action dissolvante des princes en provoquant un irrésistible courant national contre les résistances que l'égoïsme local pourrait être tenté d'apporter aux progrès de l'unification » (1).

Le Reichstag partage avec le Bundesrat le droit de proposer et de voter les lois. Il est élu pour cinq ans et peut être dissous par le Bundesrat avec autorisation de l'empereur ; dans ce cas de nouvelles élections ont lieu et un nouveau Reichstag doit être réuni dans les trois mois.

Le chancelier qui est nommé par l'empereur est président du Bundesrat et en dirige les travaux. C'est lui qui est le chef de toute la politique et de toute l'administration de l'Empire. Il est assisté dans ses fonctions de ministres appelés secrétaires d'Etat. Ceux-ci ne peuvent aucunement être comparés aux

(1) Etienne Flandin, *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*. Cf. cum Correspondance de Bismarck avec John Russell.

ministres des pays à régime parlementaire, ils sont subordonnés au chancelier et ne sont que de hauts fonctionnaires. Ils ne peuvent répondre aux questions ou aux interpellations des membres du Reichstag qu'isont toutes adressées au chancelier.

Cette constitution n'est nullement démocratique. En effet, le Reichstag ne peut exercer une action efficace que s'il a le pouvoir de consentir ou de refuser le budget, et la possibilité d'adresser des interpellations sanctionnées par un ordre du jour qui maintient ou fait tomber le ministère. Or le Reichstag allemand prévu par la constitution de 1871 n'avait pas ces pouvoirs. En ce qui concerne le budget, la plus lourde catégorie de dépenses, les dépenses militaires, échappaient à la règle du vote annuel. La fixation de l'effectif était faite pour sept ans et encore, quand il s'agissait de procéder à cette fixation, la volonté de l'Empereur pesait-elle sur le Reichstag. « Notre armée, s'écriait Bismarck au Reichstag, doit-elle être celle de l'Empereur ou bien celle du Parlement? » Or, l'effectif une fois immuablement fixé pour sept ans, il fallait bien voter les dépenses qui étaient demandées chaque année pour l'entretien de cet effectif. Quant au budget des recettes, il échappait également, en grande partie, au contrôle annuel du Reichstag. Les recettes normales de l'Empire étaient : 1° le produit de certaines taxes indirectes ; 2° le revenu de certaines exploitations ; 3° la contribution matriculaire. Les taxes indirectes étaient perçues d'après des tarifs adoptés une fois pour toutes et échappant au vote annuel du Reichstag ; le revenu

des exploitations était indépendant de la volonté du Parlement, enfin la contribution matriculaire qui était versée par les Etats membres à l'Empire était déterminée par ceux-ci. Le Reichstag était bien appelé à approuver les propositions faites, mais les Etats se procuraient ces ressources en réglant souverainement la question de la gestion de leurs finances et le Reichstag était impuissant.

En ce qui concerne le droit d'interpellation, il n'était pas prévu par la constitution. Le Reichstag avait essayé de l'exercer en l'inscrivant dans son règlement intérieur, mais le chancelier était toujours libre de refuser une interpellation. De plus, n'étant responsable que devant l'empereur, le chancelier n'était nullement tenu de se retirer devant un vote de défiance du Parlement. « La responsabilité du chancelier, écrit M. Laband, le commentateur officiel de la constitution, n'est donc qu'un prince politique qui attend encore les bases réelles de la réglementation juridique, mais qui n'est certes pas sans effets et constitue même le fondement de ce qu'on appelle la responsabilité politique ou morale du chancelier de l'Empire (1). » Cette responsabilité « morale », sans sanction nous semble pratiquement inexistante, au point de vue politique et parlementaire. Nous nous rangeons à l'avis de M. Hensel et de M. Seydel qui ne voyaient « dans la responsabilité du chancelier qu'une simple phrase et contestaient qu'il y ait là une

(1) P. Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*.

responsabilité ministérielle au sens du droit public constitutionnel ».

En résumé, l'Allemagne avait une chambre basse possédant des attributions inférieures à celles de la chambre haute, laquelle était nommée par les princes. Le Reichstag n'avait qu'un contrôle restreint du budget et la responsabilité ministérielle dépendait uniquement de la volonté de l'empereur. La Prusse avait, dans l'Etat fédéral, une situation tout à fait prépondérante parce que l'empereur et le roi de Prusse n'étaient qu'une même personne, parce qu'elle disposait, par son nombre de voix au Bundesrat, du droit de veto, parce que le chancelier d'Empire, ministre du roi de Prusse, était président du Bundesrat et que sa voix était prépondérante, enfin parce que les députés au Reichstag étant élus à raison d'un député par 100.000 habitants, la Prusse, par le nombre de sa population, disposait de presque deux tiers des sièges.

« Il y avait en Allemagne sous l'infinie complexité des dispositions écrites, derrière une juxtaposition délibérément voulue des formules les plus modernes et les plus archaïques, une vivante réalité : une organisation despotique, qui mettait le pouvoir entre les mains d'une monarchie féodale. C'était, suivant le mot du Président Wilson, la plus vaste entreprise de domination que le monde ait jamais connue (1). »

(1) René Brunet, *La Constitution allemande du 11 août 1919*.

La guerre scelle l'unité.

Telle était l'organisation constitutionnelle de l'Allemagne quand la guerre éclata. Les communes souffrances, l'unité de direction de l'armée impériale, la lutte commune contre un « monde d'ennemis » excitèrent le sentiment national et le portèrent à son paroxysme. Non seulement les particularismes s'effacèrent, mais, comme dans tous les pays belligérants, les partis disparurent, les haines confessionnelles s'éteignirent et firent place à l'union nationale. « Pour la première fois depuis longtemps, depuis une époque dont on se souvenait à peine, le peuple allemand, du fait de la guerre, se sentit uni dans ses membres par une union absolue. Les vagues de l'enthousiasme national, qui atteignirent sans exception toutes les classes de la population, avaient submergé d'un seul coup les mesquines querelles de parti qui menaçaient depuis longtemps d'empoisonner de plus en plus notre vie publique. C'est pourquoi si les partis n'avaient pas proclamé d'eux-mêmes l'union sacrée, elle eût été imposée en un clin d'œil par la masse des citoyens. A l'heure où tout l'avenir du peuple allemand se décidait, il n'y avait pas place pour la lutte de classes ou la stratégie de circonscriptions électorales. Quiconque a vécu ces jours-là, où l'on a vu une élévation des esprits de bon sens comme on en avait à peine vu pendant la guerre de l'indépendance, n'oubliera jamais les impressions formidables qu'il ressentit en voyant l'âme populaire allemande s'affirmer dans toute sa gran-

deur et sa profondeur (1). » A. Geizler dépeint dans un vibrant article l'enthousiasme qui, en 1914, unit les Allemands de tous les partis et de tous les Etats : « Nous autres Allemands pouvons-nous ne pas penser avec des frissons de pieuse vénération à tout ce que la guerre nous a déjà apporté ? Semblable à un ouragan, éclatant subitement, elle traversa nos rangs et détruisit ce qu'il y avait de flétri et de corrompu. « Je ne connais plus de partis, je ne connais que des Allemands » dit Guillaume II à l'heure décisive et sa parole fut le mot de ralliement de tous nos compatriotes, jusque dans le coin le plus reculé de la Patrie. Le peuple entier se souvint d'un seul coup de l'exhortation du grand Electeur « Souviens-toi que tu es Allemand » et se souleva dans un pesant silence, qui annonçait autant la volonté inflexible de se sauver au prix d'actions d'éclat que la confiance inébranlable dans cette organisation sacrée qui est l'héritage béni de la race allemande et dans ces hommes qui tenaient dans leurs mains le sort de la direction du Pays. La guerre nous a forgés les uns dans les autres (*zusammengeschmiedet*) avec un marteau de fer et a de nouveau rendu vrai le mot de notre Schiller (2) :

Wir wollen sein ein einzig Volk von Brüdern
In keiner Not uns trennen und Gefahr (3) ».

(1) Junius Alter, *Das Deutsche Reich auf den Wege zur geschichtlichen Episode*, Lehmanns Verlag München, 1919.

(2) F.-A. Geizler, *Wie der Krieg uns zusammenschmiedete* (*Das grössere Deutschland*, Berlin-Dresde, 1914).

(3) Nous voulons être un peuple de frères unis et ne nous séparer dans aucune détresse et dans aucun péril,

CHAPITRE II

La Révolution. — Le Gouvernement provisoire. — La Constitution provisoire du 10 février 1919. — L'Assemblée nationale.

La Révolution.

A mesure que la guerre avançait, l'empereur, les chanceliers qui se sont succédé au pouvoir, les chefs de parti et les hommes qui jouaient un rôle dans la vie publique en Allemagne, se rendaient compte que de grands changements politiques devenaient indispensables. De même qu'en France, où le régime impérial né de la victoire n'avait pu survivre à la défaite, le régime impérial allemand, né lui aussi de la victoire, entretenu par l'espoir d'autres victoires encore, ne pouvait survivre à une défaite dont la menace grandissait chaque jour. Persuadés de cette idée, Guillaume II et ses conseillers essayèrent de sauver la dynastie. Le peuple avait subi sans se plaindre, pendant cinq ans, les privations les plus pénibles, il avait donné sans compter ses fils, son travail et son argent, les comptes qu'il demanderait en cas d'échec seraient terribles. C'est alors qu'on voulut l'associer au gouvernement, afin qu'il portât lui aussi sa part de responsabilité. En 1918, un certain nombre de lois furent votées qui bouleversaient complètement

le régime impérial. Elles réalisaient la parlementarisation du gouvernement du Reich, elles donnaient au Reichstag le rôle prépondérant dans la déclaration de guerre et la conclusion des traités, enfin elles soumettaient le commandement militaire de l'empereur au contrôle parlementaire (1).

Une lettre de l'empereur au chancelier accompagnait le texte de ces lois révolutionnaires. Elle constituait une véritable « abdication politique » (2).

Nous n'avons signalé ces réformes *in extremis* que pour mémoire, car elles ne concernent qu'indirectement l'unité de l'Empire et échappent à notre sujet.

Peu de temps après ces événements la Révolution éclata en Allemagne. Dès la fin d'octobre, il se produisit, à plusieurs reprises, des émeutes dans la marine. A partir de cette époque, les troubles gagnèrent toute l'Allemagne et les événements se précipitèrent. Dans la plupart des grandes villes, se formèrent des conseils d'ouvriers et de soldats. Quelques soldats arrivant du front ou quelques marins envoyés d'un port de la Mer du Nord suffirent pour organiser la révolution là où ils débarquent : aucun parti, aucune autorité ne leur résiste, c'est le régime qui s'écroule.

Le 5 novembre, le gouvernement militaire de Berlin proclame l'état de siège pour essayer de réagir, mais les démocrates-socialistes répliquent par un

(1) Cf. eum Stier-Somlo, *Reichsverfassung*. Markus u. Weber's Verlag Bonn et Dr F. Giese, *Die Reichsverfassung*, Heymanns Verlag, Berlin, préface.

(2) Piloty dans le *Deutsche Juristenzeitung*, 1918, p. 721,

ultimatum au chancelier l'obligeant à lever les mesures qui les gênent. Le 8, la République est proclamée à Munich, le 9, l'empereur abdique et le kronprinz renonce à ses droits sur la couronne.

Au début, les deux partis socialistes, les indépendants et les démocrates-socialistes, eurent une représentation égale dans le gouvernement provisoire, puis ce furent ces derniers qui l'emportèrent par l'élimination des premiers (1). Mais il faut, avant tout, remarquer que la constitution était abolie par la révolution. Jusqu'à ce moment le Bundesrat avait été le vrai souverain de l'Empire allemand, la puissance d'Empire avait été entre ses mains, sous réserve des prérogatives qui étaient reconnues à l'empereur par des dispositions spéciales et limitatives. Ce dernier ne disposait que des droits formellement stipulés, tous les autres revenaient au Bundesrat (2). Or le Bundesrat qui était composé des délégués des princes régnants et des sénats de Brême, de Hambourg et de Lübeck ne pouvait plus exister, puisque les princes, ayant abdiqué ou ayant été renversés de leur trône, étaient écartés du pouvoir et n'avaient plus le pouvoir de désigner des représentants. Quant à ceux qui étaient déjà désignés, leur mandat devenait caduc, puisque leurs mandants étaient eux-mêmes déchus de leurs droits. A la vérité, une ordonnance des mandataires du peuple, en date du 14 novembre

(1) Voir Paul Gentizon, *La Révolution allemande* (Payot).

(2) Cf. cum Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, op. laud.

1918 (1), décida que le Bundesrat continuerait à exercer les attributions administratives qui lui étaient conférées par les lois et règlements de l'Empire, mais que les attributions législatives qu'il partageait avec le Reichstag ne lui appartiendraient plus. C'était, en fait, supprimer le Bundesrat, car on lui enlevait sa fonction principale, c'était, tout au moins, le transformer au point de le rendre méconnaissable. Juridiquement, le nom subsistait, mais la chose était complètement modifiée. Il y a lieu de remarquer également que la présidence du Bundesrat, conformément à l'article 15 de la constitution d'Empire, revenait de droit au chancelier, or, puisqu'il n'y avait plus d'empereur, il ne pouvait plus y avoir de chancelier d'Empire, ou celui qui existait ne pouvait être que celui d'un empereur déchu (2). Ainsi le gouvernement révolutionnaire était affranchi de la représentation des Etats particuliers, il était, en fait, le gouvernement d'un Etat unitaire. Cependant, il ne tenait ses pouvoirs que de la révolution et ne pouvait se maintenir dans l'illégalité; il lui fallait élaborer, au plus tôt, le régime constitutionnel de la nouvelle Allemagne. C'est pourquoi il convoqua une nouvelle Assemblée nationale constituante qui fut élue le 19 janvier 1919, avec le système le plus démocratique que l'on ait jamais vu, puisque tous les Allemands, âgés de 20 ans, étaient électeurs : hom-

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 1311.

(2) Stier-Somlo, *Die vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik)*, 1919, p. 40.

mes, femmes, militaires, assistés et faillis. Tous les électeurs étaient éligibles pourvu qu'ils fussent Allemands depuis au moins un an.

Cette assemblée avait pour rôle de rédiger une Constitution nouvelle, de voter les lois principales nécessaires à son application, ainsi que les lois urgentes du Reich. Elle se réunit à Weimar, le 6 février 1919, afin que, soustraite aux influences de Berlin, elle pût travailler à l'abri de toute agitation extérieure et ne pas être à la merci d'une émeute de faubourg.

La constitution provisoire.

La constitution de la nouvelle Allemagne ne pouvait être terminée qu'après plusieurs mois de délibérations et de votes, il fallut donc, tout d'abord, se mettre d'accord sur un texte provisoire qui permettrait à un gouvernement légal de prendre en main la direction du Reich et d'assurer la représentation du peuple Allemand à l'étranger. Le gouvernement révolutionnaire avait pu se passer du concours de la représentation des Etats pendant la période de troubles, mais il pensa que cette collaboration serait indispensable pour rédiger la loi constitutionnelle. C'est pourquoi une commission de plus de cent membres, représentant les différents Etats particuliers, fut réunie au ministère de l'intérieur à Berlin, le 25 janvier 1919, par le nouveau sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur, Hugo Preuss, éminent professeur de droit constitutionnel, appelé aux affaires en raison de sa haute compétence.

Le 8 février, Preuss déposait un projet de loi relatif au gouvernement provisoire du Reich dans lequel il avait écarté, à dessein, toutes les questions litigieuses afin, en évitant les objections fondamentales, d'en obtenir le vote rapide. Beaucoup pensaient qu'il fallait créer une république sur le plan de l'ancien Empire : la forme du gouvernement serait différente, on introduirait des institutions démocratiques et parlementaires, l'Etat serait plus centralisé, mais les Etats composants resteraient les mêmes, et on ne toucherait pas à la structure fondamentale du Reich. Preuss croyait, au contraire, qu'il était possible d'éviter à l'Allemagne ce stade intermédiaire dans sa marche vers l'unité. Il pensait que, puisque l'occasion se présentait de reconstituer le Reich, il fallait en profiter pour détruire certains Etats, dont la formation historique était irrationnelle, et fondre tous les Etats de l'empire dans un Etat unitaire. « L'argument de l'unité du Reich, disait-il, n'est pas assez fort pour permettre de combattre le goût et le désir de communautés plus étroites. L'œuvre constituante doit reposer, autant que possible, sur le bon accord avant d'arriver à un texte définitif, mais il faut créer, aussi vite qu'on pourra, un statut légal qui, par la sanction de l'Assemblée nationale souveraine, permette d'exercer un pouvoir démocratique reconnu, qui soit en mesure, vis-à-vis de l'étranger, de parler et de traiter au nom du peuple Allemand (1). »

(1) Projet de loi relatif à l'exercice provisoire de la puissance d'empire Drucks, n^{os} 3, 7, 10, Stenogr. Ber., p. 12.

Néanmoins, ce fut lui qui, voulant ramener le calme dans les esprits, donna le conseil à l'Assemblée Nationale de limiter elle-même ses pouvoirs sur la question brûlante du statut territorial des Etats, et de décider que les territoires des républiques ne pourraient être modifiés qu'avec leur assentiment (1). Il comptait, par la suite, faire prévaloir ses idées, car cette constitution provisoire ne devait avoir d'effet que jusqu'au vote de celle qui serait définitive. Nous verrons, plus loin, en analysant le projet Preuss, quelles étaient ses idées sur le démembrement de la Prusse et l'unité du Reich, mais il sut renoncer provisoirement aux idées qui lui étaient chères pour parer au plus pressé. C'est pour cette considération que le projet de constitution provisoire restait muet sur la question de la dépendance des Etats particuliers vis-à-vis du Reich, ainsi que sur les pouvoirs respectifs des premiers et du second. Preuss avait compris que quelles que soient les raisons dont sa thèse s'inspirait, il fallait avant tout donner à l'Allemagne un statut provisoire. Il n'hésita donc pas à entrer dans la voie du compromis et à ajourner la discussion des questions irritantes.

Ce projet fut accepté le 10 février 1919. Il reconnaissait la souveraineté absolue de l'Assemblée Nationale. « Celle-ci n'est obligée, y était-il dit, de composer avec personne, mais elle peut restreindre elle-même sa compétence (2). » A la vérité, elle ne

(1) Art. 4, § 2, de la Constitution provisoire du 10 février 1919.

(2) « C'est pourquoi le député Dr Heim, du parti populaire

restreignit pas ses pouvoirs pour la constitution elle-même, bien que l'autorisation ait été donnée aux Etats particuliers de délibérer dans la Commission des Etats qui était prévue et de prendre position vis-à-vis du projet de constitution. Pour les autres lois urgentes ne concernant pas la loi constitutionnelle, on prévut que la représentation des Etats particuliers donnerait son adhésion, qu'il y avait accord entre la Commission des Etats et l'Assemblée Nationale⁽¹⁾. Cela nécessita donc que les projets du gouvernement du Reich soumis à l'Assemblée Nationale, tout au moins ceux qui ne mettaient pas en question la

bavarois, demanda que l'Assemblée Nationale ne fût liée au moment du vote définitif de la constitution ni par l'acceptation des Etats particuliers, ni par la commission des Etats et que sa souveraineté ne pût même pas être attaquée en invoquant les droits spéciaux des Etats particuliers reconnus par l'article 78, § 2 de l'ancienne constitution. Il pensait que les pouvoirs prévus dans le projet étaient tels que l'Assemblée Nationale aurait la possibilité d'écarter les difficultés faites par un ou par tous les Etats particuliers et de créer la république unitaire allemande. Là-dessus le plénipotentiaire bavarois déclara, au moment de la délibération, que son gouvernement ainsi que ceux de Wurtemberg et de Bade supposaient que l'adoption de la loi ne préjugerait pas du règlement des droits spéciaux des Etats particuliers. Le mandataire du peuple Ebert partagea cette opinion (*Sten. Ber.*, p. 20). Pourtant, malgré l'intervention du plénipotentiaire bavarois, le droit de l'Assemblée Nationale était reconnu par le Dr Heim. » Stier-Somlo, *Reichsverfassung*, op. laud., p. 19 en note.

(1) La procédure qui fut adoptée est contenue dans les *Sten. Ber.* Cf. cum *Uebergangsgesetze* du 4 mars 1919.

constitution future, laquelle était de la compétence exclusive de l'Assemblée Nationale, fussent acceptés par la Commission des Etats. Celle-ci fut constituée par les représentants des républiques allemandes dont le gouvernement repose sur la représentation populaire issue du suffrage universel, égal, direct et secret. Chaque Etat possédait au moins une voix. Les Etats plus importants disposaient, en principe, d'une voix par million d'habitants, les fractions supplémentaires étaient complées pour un million et donnaient une voix en plus à condition qu'elles fussent au moins égales au nombre d'électeurs de l'Etat le plus petit. Aucun Etat ne pouvait disposer de plus du tiers des voix. « Le principe historique de la répartition arbitraire des voix entre les Etats particuliers fait place à un principe moderne du partage des influences basé sur le nombre des habitants de l'Etat particulier par rapport à l'ensemble de la nation (1). » La présidence de la Commission des Etats était confiée à un membre du gouvernement du Reich.

La Commission des Etats (Staatenausschuss) rappelle le Conseil du Reich (Reichsrat), mais elle en diffère, en ce qui concerne le vote des lois, sur deux points. Si l'on ne peut arriver à un accord entre le gouvernement du Reich et la Commission, chacune des parties a le droit de soumettre son projet à la décision de l'Assemblée Nationale. On n'a pas voulu

(1) Appelt, Das Werden der neuen Reichsverfassung, *Deutsche Juristenzeitung*, 1919, p. 205.

qu'une décision prise à la majorité par la Commission des Etats empêchât le gouvernement responsable du Reich d'en appeler à l'Assemblée Nationale, soit au sujet de la constitution, soit pour les autres lois. De plus, s'il n'est pas possible d'établir un accord entre l'Assemblée Nationale et la Commission des Etats, relativement aux « lois urgentes », le président du Reich peut amener une solution en provoquant un référendum populaire. Les membres du gouvernement du Reich et de la Commission des Etats ont le droit de prendre part aux délibérations de l'Assemblée Nationale et d'y prendre la parole à tout moment pour exposer le point de vue de leur gouvernement.

Comme nous l'avons dit plus haut, la constitution provisoire stipulait que le territoire des républiques ne pourrait être modifié qu'avec leur assentiment. La déclaration de la guerre et la conclusion de la paix ne pouvaient avoir lieu que par une loi du Reich. La conclusion de traités avec des Etats étrangers, relatifs à des questions qui sont de la compétence de la législation du Reich, exigeait la ratification de l'Assemblée Nationale et de la Commission des Etats. On ne touchait pas aux conventions internationales existantes, mais il était prévu que, dès que l'Allemagne adhérerait à une Société des Nations, dans laquelle les traités secrets seraient interdits, les traités passés avec les autres Etats de cette société seraient astreints à la ratification de l'Assemblée Nationale et de la Commission des Etats.

A la tête du Reich était placé un président. Ses

attributions étaient les suivantes : il dirigeait la politique du Reich, il le représentait en droit international, il passait des traités avec les puissances étrangères au nom du Reich, recevait et accréditait les ambassadeurs, promulguait les lois et les traités votés par leur insertion au *Journal officiel* du Reich. Il était élu par l'Assemblée Nationale à la majorité absolue et devait rester en fonctions jusqu'à la nomination d'un nouveau président élu conformément à la constitution qui allait être élaborée. Il constituait un ministère du Reich auquel étaient soumises toutes les autorités du Reich ainsi que le haut commandement militaire. La constitution était muette sur l'organisation intérieure du ministère ; cependant, comme le gouvernement était parlementaire, il était évident que les ministres ne pouvaient gouverner qu'avec la confiance de l'Assemblée Nationale. Les ministres étaient dirigés par un Ministre-Président qui n'avait pas encore le titre de chancelier du Reich.

Nous n'insisterons pas davantage sur la constitution provisoire du 10 février 1919 puisqu'elle s'est abstenue de traiter la question qui nous intéresse des rapports du Reich avec les Etats particuliers. Toutefois, nous ne pouvions pas la passer sous silence, parce qu'elle a été, après la révolution et l'écroulement de l'ancien régime, le premier acte légal de reconstruction. Dès que l'Assemblée nationale a été réunie, les organisations révolutionnaires et en particulier le Conseil Central des Conseils d'Ouvriers et Soldats ont cessé de représenter la volonté des mandataires du peuple. L'Assemblée réunie légalement

était qualifiée pour agir au nom du peuple allemand. La première séance se tint le 6 février et le 10, la constitution provisoire était votée. Cette constitution n'a, dans toutes ses parties, que le caractère provisoire, et la pensée directrice de ses rédacteurs fut de ne préjuger en rien des décisions définitives qui seraient adoptées, de ne barrer aucune des voies qui pourraient être suivies par la Constituante et de ne toucher en aucune façon aux droits spéciaux des Etats particuliers.

Peut-être eût-il été possible, en brusquant les événements, de se passer de la collaboration des Etats particuliers. Ceux-ci avaient contribué à la formation de l'Assemblée Nationale, ils n'eussent peut-être pas exigé une représentation supplémentaire distincte en tant qu'Etats si, par un coup de force, on les avait mis en présence d'un Reich unitaire. Quoi qu'il en soit, Pruss préféra agir loyalement ; son projet de constitution provisoire avait été rédigé avec la collaboration des Etats et prévoyait la création d'une commission des Etats à côté de l'Assemblée Nationale. Ce n'était pas qu'il voulût maintenir à jamais le caractère fédéral du Reich, il désirait, au contraire, réaliser son unité, mais il voulait le faire légalement et non par surprise, en en faisant adopter le principe au cours des délibérations qui précéderaient le vote du texte constitutionnel définitif. Ce rêve n'était pas insensé. La révolution avait encore atténué les particularismes locaux ; à la chute de l'Empire, des monarchies et des principautés avait succédé, dans tous les Etats, la proclamation de la

république. Les hommes qui avaient été portés au pouvoir par les événements n'étaient ni des hommes d'Etat, ni des dictateurs, ils attendaient presque tous les ordres de Berlin et Preuss avait de bonnes raisons pour croire que ses desseins unitaires se réaliseraient sans difficulté. Il préjugea de ses forces et nous verrons, par la suite, comment il dut renoncer, en partie, à ses projets. Certains auteurs prétendent, au contraire, que l'unité du Reich n'était pas réalisable. Voici ce qu'écrit, à ce propos, M. Stier-Somlo : « Il est évident que la reprise de l'organisation du Bundesrat, sous la forme de la constitution des Etats, obscurcit la pensée fondamentale que le nouveau Reich n'est pas un Etat fédéré résultant d'un traité, que la puissance du Reich unitaire, reposant sur la souveraineté populaire, a un fort caractère d'unité, et doit être affranchie de droits spéciaux garantis aux Etats particuliers. Ce fait que l'idée de Bundesrat doive barrer la route à tout gouvernement réellement parlementaire reste une vérité inviolable. Tout cela devait opérer et c'est ce qui s'est produit. Otto Mayer (1) est également d'avis que les « Républiques » conservent leur sphère d'activité et s'y meuvent à leur gré, librement. Mais il n'en résulte pas nécessairement que cela doive se transformer en droits formels et en séparatisme, ni que l'on donne à leurs gouvernements un pouvoir légal sur la puissance du Reich. Il semble également contester que

(1) Otto Mayer, Zur vorläufigen Reichsverfassung, *Jur. Woch.*, 1919, p. 210.

la ratification de la commission des Etats ait, comme autrefois, une signification juridique pour les projets de loi que le gouvernement du Reich veut soumettre au Reichstag, pour la formation des lois du Reich, pour la déclaration de la guerre et la conclusion de la paix et pour les traités avec les Etats étrangers. En attendant, comme Appelt (1) l'a senti exactement, la loi sur la puissance provisoire du Reich considère le Reich allemand non comme brisé, par les événements révolutionnaires, en morceaux qui devaient être ressoudés par des traités, mais elle voit en lui comme une unité constitutionnelle existante et elle se borne à jeter les ponts qui ont été ébauchés dans l'ancienne organisation (2). »

L'Assemblée Nationale nomma alors Ebert président du Reich ; celui-ci constitua un ministère avec Scheidemann et David, président de l'Assemblée. David fut remplacé à la présidence par Fehrenbach, et Schulz (Prusse orientale) fut nommé vice-président. Le 22 février, le premier projet de Constitution fut soumis à l'Assemblée qui se mit aussitôt au travail.

(1) Appelt, Das werden der neuen Reichsverfassung, *Deut. Juristenzeitung*, 1919, p. 205.

(2) Stier-Somlo, *R. Verf.*, p. 24.

CHAPITRE III

La notion d'Etat. — Confédération d'Etats. — Etats fédéraux. Etats unitaires. — Particularisme et régionalisme. — Centralisation et décentralisation. — Concentration et déconcentration. — Caractéristiques de l'Etat souverain et de l'Etat-membre d'une fédération.

La notion d'Etat.

Avant de poursuivre plus avant cette étude, il nous a semblé utile de rappeler quelques notions fondamentales relatives à la forme des Etats et à la Souveraineté.

Les Etats sont simples ou composés.

« L'Etat simple est celui qui, indivis, est en possession d'une souveraineté complète et permanente à l'extérieur, homogène à l'intérieur (1). » A l'Etat simple s'oppose l'Etat composé dans lequel existent simultanément deux souverainetés : celle de l'Etat central et celles des Etats-membres. « L'Etat composé implique la réunion, plus ou moins complète et plus ou moins durable, de plusieurs Etats sous un gouvernement commun ou sous un prince commun. Cette catégorie d'Etats comprend des combinaisons variées, séparées par des différences souvent quelque

(1) Bonfils et Fauchille, *Droit international public*.

peu indécises : union réelle, union personnelle, union incorporée, Confédération d'Etats, Etat fédéral, empire fédéral (1). » Ces trois derniers types d'Etats retiendront seuls notre attention.

La confédération d'Etats et l'Etat fédéral constituent deux sortes d'associations politiques entre plusieurs Etats pour la défense d'intérêts qui leur sont communs, mais il y a entre eux des différences sensibles qui permettent de classer chaque combinaison dans l'une de ces deux formes.

Dans la confédération d'Etats, chaque Etat composant conserve sa souveraineté intérieure et extérieure sauf de légères restrictions résultant de l'association. Chaque Etat restant indépendant conserve une représentation diplomatique propre et peut conclure des traités. Il n'y a pas de gouvernement de la confédération superposé à celui des Etats et chargé de veiller au respect du pacte fédéral : les affaires communes se traitent dans une diète qui forme non une assemblée législative, mais une réunion diplomatique dont les décisions ne sont exécutées que par l'intermédiaire de chaque Etat confédéré.

Confédérations et Etats fédéraux.

Dans l'Etat fédéral, au contraire, les Etats-membres perdent au point de vue extérieur leur souveraineté. L'Etat fédéral les représente tous. Au point de vue intérieur, chaque Etat conserve sa souveraineté dans

(1) *Ibid.*

la mesure Compatible avec l'exécution du pacte fédéral, le gouvernement central est superposé aux gouvernements locaux et les décisions qu'il prend, dans les limites du pacte, sont obligatoires *de jure* sur le territoire des Etats-membres sans que ceux-ci servent d'intermédiaires.

« La confédération d'Etats, écrit M. Laband (1), quelles que soient la portée et l'étendue des fonctions publiques qui lui incombent, est, par sa nature juridique, une formation du droit international et non du droit public ; tout Etat au contraire, si lâches que soient sa structure et la cohérence de ses membres, exclut, dans tout le domaine de son organisation, l'application des principes du droit international. Le fondement juridique de la confédération d'Etats, c'est le traité ; le fondement juridique de l'Etat, c'est la Constitution, le statut. »

Quelques auteurs voient encore une autre catégorie qui est l'Empire fédéral. La constitution de l'Allemagne, avant la guerre, était telle qu'ils n'ont pas cru pouvoir la faire entrer dans l'une de ces deux catégories. En effet, elle ne répondait exactement à aucun des types envisagés. Cet empire comprenait, sous la présidence héréditaire des rois de Prusse, un conseil fédéral composé de représentants de chacun des Etats, un parlement d'empire élu au suffrage universel et une chancellerie impériale qui se confondait avec le ministère prussien. La Prusse détenait tout le pouvoir par le nombre des sièges qui lui

(1) Paul Laband, *Le droit public allemand*, t. I, p. 101.

étaient attribués, par le droit de veto, dont elle disposait en fait, et par l'influence personnelle de son souverain. « Dans l'empire fédéral allemand, le gouvernement fédéral était entre les mains du gouvernement même de l'un des Etats confédérés, anomalie contraire à l'essence d'une union fédérale. »

Cette considération, et aussi ce fait que des théories contradictoires ont été émises sur la notion de souveraineté et sur le partage de la souveraineté ont eu pour résultat que malgré la distinction théorique assez nette entre la confédération d'Etats et l'Etat fédéral, on discutait encore avant la guerre le point de savoir si l'Allemagne est une confédération ou un Etat fédéral. Cette question a suscité une littérature extrêmement importante. Presque tous les auteurs de droit public allemand y ont apporté leur contribution et se sont essayés à échafauder une théorie nouvelle. Beaucoup de ces théories sur la nature juridique de l'Etat membre et du lien qui l'unit à l'Etat fédéral ne se différencient que par des nuances de pensée parfois imperceptibles, mais il semble que chacun ait voulu imprimer à la question son tour original.

Nous renvoyons aux ouvrages du professeur G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, et du professeur P. Laband, *le Droit public de l'Empire allemand*, qui donnent une importante bibliographie et font une analyse complète, suivie d'une critique, des opinions diverses qui ont été émises sur la question (1).

(1) Voir également une excellente analyse des théories de

Dans un opuscule paru récemment, le Dr Rauschenberger (1) fait un exposé très clair de la question et s'applique à déterminer les caractéristiques de l'Etat fédéral. Il en trouve cinq qui sont les suivantes :

1° Souveraineté de l'Etat fédéral. Libre détermination de sa compétence (compétence de la compétence). L'Etat fédéral est limité *actu* comme tout Etat, comme il est *potentia* illimité.

2° Unité constitutionnelle de l'Etat fédéral et des Etats-membres. L'Etat-membre est subordonné à l'Etat fédéral et fait dériver sa souveraineté de la *suprema potestas*.

3° Participation de l'Etat-membre à la formation de la volonté fédérale.

4° Liberté pour l'Etat-membre de rédiger sa constitution. Libre détermination de sa compétence, sous réserve de celle de l'Etat fédéral. L'Etat-membre est limité aussi bien *actu* que *potentia*, mais en ce qui concerne cette dernière, d'une façon négative seulement. Le droit de déterminer le contenu de son pouvoir souverain et la forme de sa constitution ne doit pas être confondu avec la souveraineté propre et qui ne dérive d'aucune autre.

5° Union personnelle entre l'Etat-membre et l'organe constituant de l'Etat fédéral, au point de vue

Laband, de Jellinek, de Gierke et d'E. Borel dans la *Grande Encyclopédie* à l'article « Confédération d'Etats ».

(1) Dr Walter Rauschenberger, *Das Bundesstaatsproblem*, Félix Meiner, Leipzig, 1920.

formel. Au point de vue matériel : possibilité pour l'Etat membre de maintenir ses droits (sous les réserves vues au n° 4) et son existence.

Ces cinq conditions sont, en effet, bien caractéristiques de l'Etat fédéral type. Est-ce à dire que tout Etat auquel manquerait un ou plusieurs de ces caractères devrait être infailliblement écarté de cette rubrique générale de classement des Etats : Etats fédéraux ? Nous ne le croyons pas. Les auteurs ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur les caractères qui doivent être réunis pour figurer dans telle rubrique plutôt que dans telle autre. Il en est une cependant qui, si elle n'est pas suffisante, est regardée par tous comme nécessaire, c'est le droit de prendre part et de coopérer à la formation et à la manifestation de la volonté d'Empire. « L'Etat fédéral, écrit M. P. Laband (1), n'est pas pour l'Etat-membre un souverain physique, différent de lui-même, auquel il est politiquement subordonné, c'est une personne idéale, dont il est lui-même le substratum. Ainsi l'Etat-membre est considéré, en lui-même, objet de la puissance d'empire. Les droits de souveraineté ne lui appartiennent pas *pro diviso* et *pro indiviso*, leur participation consiste seulement en ce fait qu'ils sont membres de l'empire et dans le droit, basé sur ce fait, de prendre part et de coopérer à la formation et à la manifestation de la volonté d'empire. »

Au reste, la nouvelle constitution a complètement changé le problème : On ne discute plus maintenant

(1) P. Laband, *Droit public*, op. laud.

sur la question, l'empire est-il une confédération ou un Etat fédéral, mais bien sur celle-ci : Le Reich est-il un Etat fédéral ou un Etat unitaire ?

A la vérité, il nous semble que ces discussions qui paraissent avoir passionné et passionner encore les juristes allemands n'ont qu'un intérêt purement théorique et sont vouées à la stérilité, puisque depuis plus de cent ans, la question n'a pas fait un pas. Quelqu'ingénieuses que fussent les théories exprimées sur la matière, la possibilité ne nous est pas apparue de prendre plutôt parti pour l'une que pour l'autre. En effet, entre la Confédération d'Etats, l'Etat fédéral et l'Etat unitaire qui correspondent à une classification d'école, précise encore qu'arbitraire, il existe toute une série de combinaisons intermédiaires décroissantes. Pour être posé clairement, le problème doit être énoncé de la manière suivante : il peut y avoir, à l'intérieur d'une alliance ou d'un Etat, des collectivités dont l'indépendance est plus ou moins grande. Ces collectivités ne se différencient pas par leur nature juridique, mais par l'étendue des pouvoirs dont elles disposent. Presque tous les cas sont différents et pourraient constituer à eux seuls une catégorie, on ne voit donc pas l'intérêt pratique qu'il y a à créer trois, quatre ou cinq catégories générales fixées arbitrairement et à en rechercher vainement les caractéristiques, puisqu'il est impossible d'y faire entrer la diversité des combinaisons.

Quand il coexiste deux souverainetés, celle de l'Etat central et celle d'un Etat membre, il se produit que, sur de nombreux points, elles se contra-

rient. C'est le rôle du traité d'alliance, du pacte fédéral ou de la constitution de prévoir un nombre plus ou moins grand de cas de conflit et d'indiquer la solution qui devra être apportée. Suivant que la souveraineté de l'Etat central est la plus forte ou qu'elle est obligée de s'incliner devant celle de l'Etat-membre, l'organisation procédera plutôt de la confédération d'Etats, ou plutôt de l'Etat fédéral. Lorsque les solutions adoptées sont systématiquement favorables à l'Etat-membre, il s'agit d'une confédération d'Etats; si elles sont favorables à l'Etat central, il s'agit d'un Etat fédéral. Mais, dans la variété des combinaisons, il ne se produit pas toujours que les solutions acceptées soient systématiques; dans ce cas, la distinction est beaucoup moins nette et le critère généralement adopté, que nous avons mentionné plus haut, de la représentation diplomatique distincte, pour différencier la confédération de l'Etat fédéral, peut n'être pas décisif. Le cas d'un Etat, membre d'un Etat incontestablement fédéral et jouissant d'une représentation diplomatique distincte, est extrêmement rare, il peut néanmoins se rencontrer. L'Allemagne actuelle n'est certainement pas, comme nous le verrons plus loin, une confédération d'Etats, elle est probablement un Etat fédéral, à la limite de l'Etat unitaire; nous avons cependant assisté, au moment de la reprise des négociations diplomatiques entre la France et ce pays, à l'envoi d'un ministre chargé de nous représenter spécialement auprès de la Bavière. Nous n'ignorons pas que cette mesure, inspirée par des considérations politiques, est excep-

tionnelle ; mais à quoi bon s'efforcer de trouver des caractéristiques théoriques si elles ne sont pas une pierre de touche infailible à laquelle on ne peut opposer aucune exception ?

Etats unitaires.

Et si l'on descend davantage dans cette décroissance des droits des Etats membres au profit de l'Etat central, on arrive aux confins de l'Etat unitaire. Le critère signalé ci-dessus, qui permet de reconnaître qu'une collectivité qui porte le nom d'Etat est membre d'un Etat fédéral, à savoir sa participation à la formation de la volonté collective, peut même n'être pas très probant. On peut, en effet, envisager théoriquement le cas d'un Etat membre pour lequel cette participation serait très restreinte et ne serait pas plus efficace, dans la pratique, que la représentation de telle province d'un Etat unitaire décentralisé. Qui pourrait fixer exactement les limites respectives de l'Etat fédéral centralisé et de l'Etat unitaire décentralisé ?

Les différentes catégories d'Etats correspondent bien à des réalités très distinctes quand les Etats envisagés sont d'un type net, mais les constitutions sont presque toujours l'œuvre d'assemblées qui doivent composer avec des forces rivales, elles sont donc amenées, de concession en concession, à n'adopter que des demi-mesures et les combinaisons ainsi obtenues sont très difficiles à classer dans telle catégorie déterminée, parce que ces catégories sont ratta-

chées les unes aux autres, sans solution de continuité, par des types intermédiaires, qu'elles se pénétrèrent mutuellement et que leurs frontières sont des plus incertaines.

C'est pourquoi, au cours de cette étude, nous ne nous demanderons pas si la constitution de Weimar a créé un Etat fédéral ou un Etat unitaire. Les auteurs allemands se sont divisés par parties à peu près égales sur cette question. Nous n'essaierons pas de prendre parti dans cet inutile débat et nous nous contenterons de décrire les institutions et de les commenter.

Aux notions d'unitarisme et de fédéralisme peuvent être rattachées les notions de particularisme, de régionalisme, de centralisme et de décentralisme. On peut même dire que ces deux dernières sont les deux tendances contradictoires qui dominent tout le problème de la forme des Etats. Il y a des Etats centralisés et des Etats décentralisés, toutes les catégories intermédiaires s'échelonnent entre ces deux pôles extrêmes. On pourrait ajouter que toutes les luttes politiques intérieures allemandes ont pour objet non pas : unitarisme ou séparatisme, mais bien : centralisation ou décentralisation.

Particularisme et régionalisme.

Le particularisme désigne les aspirations spéciales à telle partie de la population d'un Etat, résultant de particularités ethniques ou de culture, de traditions historiques, de caractéristiques géographiques

ou économiques qui donnent aux individus leur marque propre et un sentiment collectif distinct. Le particularisme est souvent la cause qui s'oppose à l'unité et maintient le fédéralisme, mais en dehors du point de vue politique et juridique, le particularisme peut exister dans l'état unitaire le plus centralisé. Il revêt, dans ce cas, un caractère sentimental, il existe sous la forme d'attachement à la petite patrie et cette individualité donne à la population une certaine conscience nationale qui établit un lien assez fort et peut être la cause d'heureuses initiatives. Le particularisme a revêtu, chez nous, la forme, un peu atténuée et plus conforme aux aspirations de notre race, du régionalisme ; il a déterminé un mouvement qui réclame de l'Etat une vie régionale plus intense, sur la base d'un regroupement plus rationnel, plus conforme aux réalités géographiques et aux besoins économiques, et aussi plus large de l'unité administrative : le département.

On distingue, en général, la centralisation politique et la centralisation administrative. Pour la centralisation et la décentralisation politiques nous renvoyons à ce qui a été dit, ci-dessus, sur les Etats unitaires et les Etats fédéraux. Nous parlerons seulement de la centralisation et de la décentralisation administratives.

Centralisation et décentralisation.

La centralisation est le système qui consiste à confier tout le pouvoir administratif à une autorité

centrale qui l'exerce d'un point donné (c'est la concentration) ou qui délègue une partie de ses attributions à ses agents locaux qui agissent sous son contrôle étroit et qu'elle peut révoquer *ad nutum* (c'est la déconcentration).

La décentralisation est le système opposé. Il consiste à donner une part importante du pouvoir, soit à des administrateurs locaux, rendus indépendants du pouvoir central par l'inaliénabilité ou l'élection, soit à des conseils régionaux ou locaux élus.

Indépendamment de la satisfaction qui est donnée aux populations, la décentralisation a des avantages multiples. « Il suffit de réfléchir à l'étendue du domaine de l'activité administrative et à l'extrême diversité des matières où se manifeste l'intervention de l'autorité, pour apercevoir qu'il est impossible que l'administration donne, par des mesures uniformément générales, satisfaction aux besoins infiniment variés. Il faut que la réglementation s'adapte aux besoins et aux intérêts particuliers des régions et des villes, il est donc bien préférable de laisser ces régions et ces villes se donner les règlements qui leur conviennent. La centralisation rend les pays plus forts ; la décentralisation les fait plus libres. L'idéal de la décentralisation, c'est le régime fédératif. Les divers Etats des confédérations se gouvernent comme ils l'entendent sur la plupart des matières, ils ne sont unis qu'au regard de l'étranger (1). »

(1) H. Berthélemy, *Traité élém. de droit administratif*, 7^e éd., p. 88.

Ainsi l'Etat fédératif, surtout quand l'Etat central est fort et dispose des droits nécessaires à la haute direction politique d'un grand pays, doit-il être envisagé, non comme une agglomération d'Etats qui ne tiennent guère les uns aux autres, où les particularismes s'entrechoquent et menacent de compromettre à tout moment l'unité du pays, mais comme un moyen pratique de gouvernement décentralisé. Il demande à chacun de renoncer à une petite partie de sa liberté dans l'intérêt général, mais il lui laisse toute latitude pour régler à son gré son administration, et pour se développer librement d'une manière conforme à ses intérêts et à ses aspirations légitimes. C'est ainsi, à notre sens, que le Reich allemand doit être envisagé. Nous verrons comment Hugo Preuss, qui avait rêvé de reconstruire le nouvel Etat sur le mode unitaire, se heurta à l'opposition des constituants de Weimar. Faudra-t-il en conclure que l'unité allemande est irréalisable, que, malgré les efforts entrepris, les différents peuples d'Allemagne ne pourront se plier à une vie commune, que les Etats-membres, jaloux de leurs libertés, ne sont pas éloignés de se séparer du Reich ? Ce serait une lourde erreur.

Gardons-nous des jugements extrêmes et ne confondons pas particularisme avec séparatisme qui désigne la tendance d'une collectivité à se séparer de l'Etat dont elle fait partie comme c'est, par exemple, le cas de l'Irlande ou de la Catalogne. Nous avons vu, au début de cette étude, par l'exposé rapide de l'histoire de la nation allemande et de la théorie de

Trampe, combien, d'une part, cette nation est unie, en dépit de ses particularismes, combien sa communauté de langue et de culture ont maintenu, malgré tous les obstacles politiques, une unité de pensée, mais, d'autre part, combien elle est individualiste, et comment sa prodigieuse faculté d'adaptation lui permet d'assimiler les éléments nouveaux qu'elle incorpore, tout en respectant leur individualité. Les députés de Weimar ont tous proclamé l'attachement des Allemands à leurs libertés locales, Preuss, lui-même, qui voulait réaliser l'Etat unitaire, a reconnu, dans le mémoire qui accompagnait son projet de constitution, l'aversion de ses compatriotes pour une centralisation illimitée. Ne nous y trompons pas, l'existence du Reich n'était pas en jeu, l'unité allemande n'était attaquée par personne, c'est la centralisation exagérée seule qu'on repoussait. C'est la centralisation que l'on combattait quand la Rhénanie et la Thuringe demandaient à se séparer de la Prusse, c'est encore à elle que l'on voulait se soustraire quand on rejetait le projet primitif de Preuss. Mais l'unité était si peu menacée qu'on a saisi l'occasion que l'on reconstruisait l'Etat sur de nouvelles bases pour la fortifier, et que l'on a fait à la centralisation détestée un sacrifice que l'on a cru indispensable à la grandeur du Reich.

Nous croyons devoir insister particulièrement sur cette idée parce qu'il y a encore chez nous beaucoup de bons esprits qui ne croient pas à l'unité de l'Allemagne et qui espèrent encore des séparatismes spontanés. Nous ne partageons pas cette manière de voir

et les événements de la Révolution allemande ont confirmé en nous cette croyance que, si vives qu'elles paraissent parfois, les luttes intérieures de ce pays ne visent qu'à écarter la centralisation. Elles revêtent, à certains moments, un caractère d'acuité telle, qu'elles parviennent à donner le change à certains : c'est que nos ennemis d'hier, qui ont le culte de l'individualisme, ont beaucoup souffert de l'hégémonie prussienne. Les circonstances historiques ont fait que l'Etat prussien a réalisé l'unité du Reich rêvée depuis des siècles, il a conservé un grand prestige à la suite de ce succès, mais ses méthodes brutales ont froissé beaucoup d'Allemands, et les patriotismes locaux ont souffert de ce que l'unité de l'Empire ait revêtu la forme de soumission des autres Etats à la Prusse. Quoi d'étonnant alors qu'au moment où l'Allemagne a été vaincue, par la faute de la Prusse, quelques protestations se soient élevées et que certains partis aient envisagé, à leur profit, le regroupement de l'Allemagne (1) ? Mais il ne faut

(1) Voir à ce sujet un article intéressant paru dans *Le Monde nouveau*, juin-juillet 1919, p. 405, sous le titre : « Les projets allemands de démembrement de l'Allemagne ». L'auteur anonyme de cet article expose les projets du Dr Heim, chef des paysans catholiques bavaïois, de Trimborn, rédacteur en chef à la *Kölnische Volkszeitung*, un des chefs du Centre, et de Jaffé-Eisner. Il conclut en disant : « Des projets que nous venons d'examiner, les deux premiers n'ont pas le caractère d'une réforme nettement inspirée d'un principe nouveau ; tous deux sont, au contraire, d'une évidente ambiguïté. Sous couleur de Fédéralisme, l'un et l'autre procèdent au fond de la vieille tradition de l'Empire germanique ; s'ils cherchent à

pas se méprendre sur le véritable sens de ces tendances. Ceux-là mêmes qui élaboraient ces plans de « division de l'Allemagne », il serait plus exact de dire « regroupement », ont nettement affirmé leurs véritables buts, afin qu'aucun doute ne plane sur leurs intentions réelles. « Le parti populaire bavarois, écrit M. Vielberth, député au Landtag bavarois (1), représente plutôt l'idée fédéraliste, mais il est insensé d'en déduire que la Bavière nourrit des idées séparatistes. Que Berlin, siège du centralisme, répudie l'idée du fédéralisme, cela n'a rien d'étonnant,

détruire l'hégémonie prussienne à l'intérieur de l'Empire, c'est simplement pour lui en substituer une autre. Le projet du Dr Heim semble vouloir reconstituer, sous le nom de République, un Empire germanique agrandi de l'Autriche, où le catholicisme reprendrait la prépondérance et dont la capitale serait non plus Berlin, ni Vienne, mais Munich.

Le projet rhénan imagine de grouper en deux républiques associées les éléments catholiques de l'Empire qui s'assureraient ainsi la primauté ; parmi les partis catholiques, ce serait le Centre qui prendrait la tête de toute la Confédération germanique.

Seul, le projet bavarois Jaffé-Eisner, inspiré par l'idée de résistance à la centralisation, vise à une réforme véritable et représente un essai de fédéralisme authentique, mais s'il est l'œuvre de gens sincères, on ne sait que trop aujourd'hui que la place d'un Kurt Eisner n'était pas dans l'Allemagne d'aujourd'hui et qu'elle n'a pu supporter longtemps d'entendre sa parole. Néanmoins l'idée maîtresse de son projet de fédéralisme qui est la résistance à l'emprise prussienne exprime des tendances bavaroises profondes et nous la verrons reparaître et s'affirmer dans les discussions parlementaires. »

(1) Vielberth, La politique de la Bavière, dans l'*Allgemeine Rundschau*, 1920, n° 31, p. 406.

mais on ne peut s'expliquer, par contre, pourquoi le Wurtemberg et Bade se plaignent amèrement du centralisme berlinois et font en même temps une guerre acharnée aux efforts de la Bavière pour s'en dégager.

Le parti populaire bavarois ne veut pas la dissolution du Reich allemand, il réclame un Reich libre de tout centralisme socialiste et permettant aux différents Etats de manifester leur vie propre. Le parti populaire veut se défendre contre une politique inepte de centralisation économique et tous les milieux allemands, non socialistes, devraient lui en être reconnaissants. Il veut que la Bavière conserve ses Einwohnerwehren pour se défendre contre le bolchevisme, conséquence naturelle du socialisme marxiste. Il veut maintenir son ancienne culture propre. » Après l'opinion d'un Bavarois, voici celle d'un Prussien. M. Walter Schotte, directeur des *Preussische Jahrbücher*, écrivait en 1921 dans cet organe (CLXXV-I.), en parlant de la constitution de Weimar : « ... On sacrifia la Prusse, ou plutôt des parties de la Prusse, en faveur de la communauté du Reich qui, Dieu merci, ne fut jamais mise en question. Toutes les spéculations de nos ennemis, en particulier des Français, en vue de rompre la communauté du Reich ne furent qu'illusion. Les efforts réalisés pour la neutralisation de la Rhénanie encoururent, de bonne heure, un tel discrédit, qu'ils furent toujours considérés comme une farce. La Bavière, malgré toute sa politique bolcheviste ou nationale, ne fut jamais une menace pour la communauté du Reich. Et s'il fallait une preuve du sentiment allemand des Bavarois, peut-il y en

avoir une plus éclatante que celle qu'a donnée le corps Oberland en Haute-Silésie? Les Bava-rois se battant contre les Polonais pour l'amour de la Haute-Silésie, pays allemand à vrai dire, mais si loin de leurs montagnes. La communauté du Reich est à jamais réalisée; l'immortel mérite en revient à la Prusse: »

Nous exposerons plus loin, en étudiant la structure politique et juridique du nouveau Reich, les diverses opinions émises par les juristes allemands sur la nature du nouvel Etat. Les uns prétendent que c'est un Etat unitaire, les autres y voient un Etat fédéral. Nous avons déjà dit que la question était à peu près dénuée d'intérêt pratique, mais elle a soulevé, au point de vue théorique, trop de controverses qui intéressent directement notre sujet, pour que nous puissions la passer sous silence.

Nous avons vu combien il était difficile de trouver un critère qui permit de décider infailliblement si tel Etat est un Etat unitaire ou un Etat fédéral. Cependant, il y a deux éléments fondamentaux qui permettent d'étudier de près le problème. Nous examinerons donc, dans les projets officiels que nous allons analyser et dans le texte définitif: 1° Dans quelle mesure la souveraineté des Etats membres est-elle diminuée? 2° Dans quelle mesure les Etats membres concourent-ils à la formation de la volonté collective? C'est de l'examen de ces deux questions que ressortira la part d'unitarisme et la part de fédéralisme qui existent dans la nouvelle constitution que l'Allemagne vient de se donner,

CHAPITRE IV

Les différents projets de constitution. — Projets officiels, projets officiels. — Le projet Hugo Preuss et le mémoire qui l'accompagnait. — La question du démembrement de la Prusse.

Différents projets de constitution.

L'Assemblée Nationale se trouva en présence de plusieurs projets, les uns officiels, les autres officiels.

I. PROJETS OFFICIELS. — Nous mentionnerons seulement pour mémoire les principaux projets officiels qui ont paru en Allemagne pendant la session de l'Assemblée Nationale parce que, bien que certains d'entre eux eussent une réelle valeur, aucun n'exerça d'influence marquante sur les décisions qui furent prises par la Constituante.

La société « Recht und Wirtschaft » réunit à Berlin au mois de décembre 1918 une commission libre, dans le dessein de rédiger un projet de constitution. Les membres qui en faisaient partie étaient MM. Lusensky, ancien directeur de ministère, les professeurs Triepel, Kipp et Kaufmann, le conseiller de gouvernement von Friedberg, Kübler, directeur de ministère, Lisko, ancien ministre, Reinhard, conseiller rapporteur, Schaible, surintendant, et Rathenau,

conseiller de gouvernement. Le texte qu'ils rédigèrent n'était inspiré que de considérations purement juridiques. Sa valeur scientifique était indéniable, mais il était impossible de l'utiliser comme projet pratique. Il y a lieu de mentionner également les projets de Kurt Löwenstein et Fritz Stern (Telemann, Königsberg), de A. Roth (J. Bensheimer, Mannheim 1919), de Binding (E. Reinicke, Leipzig, 1919), de Cünow, Entw. einer neuen Reichsverfassung (*Neue Zeit* du 7 février 1919, p. 436-44), de Thoma (*Annalen für soz. Politik*, t. 6), de Meinecke (*Deutsche Politik*, n° de février 1919), du Dr Drews, ancien ministre, du Dr Bredt, professeur à Marbourg, de Hermann Weck, avocat à Berlin, de Ehrich Brandenburg (Leipzig, 1919). Enfin, le plus important de tous fut celui du professeur Stier-Somlo, paru le 22 décembre 1918, sous le titre « Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland » (*Demokratische Republik*), (Tübingen, 1919). Il prévoyait la création d'un Etat fédéral avec une large indépendance des Etats-membres.

II. PROJETS OFFICIELS. — Il y eut d'abord deux projets semi-officiels, puis trois projets officiels dont deux furent soumis à l'Assemblée Nationale constituante.

a) *Projets semi-officiels* : 1° Un premier projet fut rédigé par le Dr Hugo Preuss, mais il ne fut pas publié et il est impossible actuellement d'en donner les caractéristiques ;

2° Un second projet fut rédigé par le Dr Preuss et publié en même temps qu'un mémoire dans le *Reich-*

sanzeiger du 20 janvier 1919. Le premier projet n'ayant pas été publié, nous appellerons celui-ci *Projet Preuss primitif* ou n° 1.

b) *Projets officiels* : 1° En présence de l'opposition que rencontra ce projet devant l'opinion, le Dr Preuss rédigea un autre projet qu'il soumit, au nom du gouvernement, à la Commission des Etats prévue par la loi constitutionnelle transitoire du 4 mars 1919. Ce fut le projet du gouvernement n° 1.

2° La Commission des Etats n'ayant pas souscrit entièrement au projet qui lui fut présenté, le Dr Preuss y apporta quelques modifications transactionnelles et le présenta, dans cette forme, à l'Assemblée Nationale constituante, le 21 février 1919. Ce fut le projet du gouvernement n° 2.

3° Après deux séances de délibérations, l'Assemblée renvoya le projet devant une Commission créée spécialement : la 8^e Commission, dite de constitution. Celle-ci rédigea, sur la base du projet gouvernemental, un autre projet qu'elle présenta à l'Assemblée. Ce fut le projet de la 8^e Commission. C'est ce texte, à peine modifié, qui devint la Constitution du 11 août 1919.

Nous examinerons, dans chacun de ces projets, la part qui a été faite à l'unitarisme et au fédéralisme. Nous analyserons les discussions principales auxquelles ces questions ont donné lieu. Nous verrons ainsi quelles influences contraires sont entrées en lutte, quelle était la volonté de la majorité, quels sont les principes qui ont prévalu ; cela nous permettra de suivre, dans ses étapes, la formation de la constitu-

tion et de mieux saisir la portée des décisions qui ont été enregistrées dans le texte définitif.

Projet Hugo Preuss.

Dès sa formation, le Conseil des mandataires du peuple avait offert à Hugo Preuss le ministère de l'intérieur en vue de rédiger un projet de constitution (1). En dépit des profondes modifications qui furent apportées à son œuvre, Preuss fut le père spirituel du texte définitif de Weimar et son nom y restera toujours attaché.

Au premier projet qu'il publia sous son nom, et non à titre de ministre de l'Intérieur, le 20 janvier 1919, Preuss avait joint un mémoire dont il est indispensable de connaître les grandes lignes pour comprendre le projet.

(1) Le Dr Hugo Preuss, professeur à l'Ecole supérieure de commerce de Berlin, est un des maîtres du droit constitutionnel en Allemagne. Il s'est signalé, au point de vue scientifique, par des travaux de haute valeur sur la constitution des Etats et des villes. Il a publié de nombreuses études sur la Commune, l'Etat, le Reich, en tant qu'unités territoriales. Il y a lieu de citer particulièrement : *Das Städtische Amtsrecht in Preussen* (1902) ; *Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität*, dédié à la mémoire de Laband (1908) ; *die Entwicklung des deutschen Städtewesens* (1906), *das deutsche Volk und die Politik* (1906) ; et *Obrigkeitsstaat und grossdeutscher Gedanke* (1916). Ces ouvrages lui ont acquis une grande réputation, même parmi ses contradicteurs. Preuss appartenait avant la Révolution au parti populaire progressiste, après la Révolution, il fut membre du parti démocratique allemand (D. D. P.).

« La Constitution précédente, disait le mémoire, se servait du fédéralisme pour consacrer l'hégémonie de la Prusse qui, par la construction artificielle du Bundesrat, était la province la plus forte et disposait de tout le pouvoir. »

L'Empire reposait sur le pacte fédéral des dynasties et des gouvernements, et avait accordé, parce qu'il n'était pas possible d'agir autrement, un Reichstag démocratique. La nouvelle république allemande doit, tout au contraire, constituer un Etat populaire unitaire fondé sur le droit, qu'a la nation allemande tout entière, de disposer d'elle-même. Au lieu d'une soumission à une dynastie, la conscience nationale exige la formation d'un Etat populaire, créé par la nation elle-même. La République allemande ne peut être qu'une organisation démocratique faite par le peuple lui-même et constituant un tout politique. Il va de soi que le nouveau Reich ne peut reposer sur un pacte fédéral des princes et des gouvernements particuliers, il ne peut davantage reposer sur un pacte fédéral des anciens Etats devenus des républiques. La vraie solution ne sera pas de reconnaître l'existence de ces Etats particuliers, mais de proclamer celle du peuple Allemand lui-même, comme constituant une unité politique historique. La Prusse ou la Bavière ne forment pas plus une nation que Lippe ou Reuss, il n'y a qu'une nation allemande qui doit élaborer, elle-même, la forme de sa vie politique dans le cadre de la république démocratique allemande. Si les 25 anciens Etats se consolident maintenant, après la Révolution, dans leurs consti-

tutions et dans les limites existantes de leurs territoires, sans tenir compte de la conformation future du Reich, ce sera renoncer encore une fois à la possibilité de créer l'organisation politique de tout le peuple Allemand, conformément aux nécessités intérieures vitales de l'Etat national moderne. Ce serait, de la part du peuple Allemand, une faute tragique, fatale pour son histoire, si l'heureuse suppression de ses 22 dynasties n'avait servi, pour son avenir politique, qu'à créer la fédération de 25 républiques...

« Il ne peut entrer un instant dans la pensée du nouvel Etat populaire Allemand de s'opposer aux aspirations de l'esprit national allemand, qui a une aversion pour une centralisation illimitée de toute la vie publique et pour la direction mécanique de toute l'administration d'un point central unique. Mais la vie autonome, en particulier sur le terrain de la culture et sous la forme d'une administration locale librement développée, n'est pas en contradiction avec l'indispensable et inévitable unité de l'Etat pour toutes les matières politiques et économiques qui sont capitales pour la vie en commun de l'ensemble du peuple Allemand. Les Etats particuliers résultent de la politique que chaque dynastie a suivie et ne correspondent nullement à des groupements naturels. Il est exceptionnel que la délimitation territoriale corresponde à une race particulière et presque partout ces Etats séparent ce qui devrait être uni et unissent ce qui devrait être séparé. Seule la République a la possibilité et le devoir de grouper à nouveau ce qui peut l'être, seule elle peut faire coïncider les terri-

toires et les races, en vue d'une vie individuelle autonome dans le cadre d'un Reich unitaire. Le problème fondamental de la future organisation intérieure de l'Allemagne est la question de l'existence de la Prusse, en tant qu'Etat unitaire, à l'intérieur de la future république allemande. Cette existence ne peut être maintenue après un examen historique et philosophe plus approfondi. Il faut remanier la structure territoriale du Reich, sur la base du droit des populations de disposer d'elles-mêmes, d'après leurs besoins économiques et leurs inclinations de culture, sous la direction, par l'intermédiaire, et avec la sanction du Reich (1). »

Tel est, en résumé, le contenu du mémoire où Preuss indiquait dans quel esprit il avait conçu son projet. L'économie du projet, lui-même, était la suivante :

Le pouvoir suprême repose sur le peuple (art. 2, § 1^{er}). Le Reich Allemand doit se composer des Etats-membres qui lui ont appartenu jusqu'à maintenant, ainsi que des territoires dont la population, en vertu du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, demande l'admission dans le Reich et est acceptée par une loi du Reich. La puissance publique sera exercée : dans les affaires du Reich, par les organes créés par la constitution du Reich, dans les affaires locales, par les républiques allemandes, conformément à leurs constitutions locales (art. 2, § 2).

(1) Cf. cum le mémoire de H. Preuss publié dans le *Reichsanzeiger* du 20 janvier 1919, et par les soins du ministère de l'Intérieur chez Reimar Hobing à Berlin.

Le projet est incomplet et ne traite que ce qu'il est convenu d'appeler en droit constitutionnel : les dispositions générales. « Il contient, écrit le Dr E. Kaufmann (1), d'abord et avant tout, une série de pensées et de formules excellentes et heureuses que l'on peut accepter, ou sur lesquelles on pourra facilement s'entendre : il ne fallait pas s'attendre à autre chose de la part de Preuss », mais il reste muet sur les plus importantes fonctions de l'Etat comme par exemple l'armée, la circulation, les douanes, le commerce, les finances, la justice.

Les Etats particuliers reçoivent le nom de « Gliedstaaten », Etats-membres, mais ils n'ont guère d'Etats que le nom, car les fonctions les plus importantes sont confiées au Reich, tandis que les Etats sont ravalés au rang de provinces. « Les articles 8 et 10, fait remarquer le Dr Kaufmann, sont caractéristiques de la nouvelle construction du Reich et des idées politico-constitutionnelles de Preuss : d'une part, on voit une puissante exagération de l'idée de Reich, jointe à un rétrécissement de l'administration autonome des Etats particuliers, sans qu'il s'effraie de cette dernière conséquence et, d'autre part, une extension tout aussi exagérée de l'administration communale autonome, en sorte qu'entre les deux, il n'y a plus place pour l'Etat (1). »

(1) Dr Erich Kaufmann, *Die Grundfragen der Künftigen Reichsverfassung*, Berlin, 1919. Vossische Buchhandlung. Le Dr Kaufmann, professeur de droit constitutionnel et de droit administratif à l'université de Berlin, avait fait partie de la com-

Les Etats ne sont même pas libres de rédiger leur constitution à leur gré. Ils sont obligés de se conformer aux dispositions de l'article 12 relatives à la forme de l'Etat qui ne peut être que républicaine, à la loi électorale, au système de la chambre unique, aux gouvernements locaux, à l'administration autonome (Selbstverwaltung), à la police, etc. Ainsi les organismes locaux sont indirectement des organes du Reich, les Républiques elles-mêmes ne sont pas autre chose que des parties du Reich s'administrant elles-mêmes (Selbstverwaltungskörperschaften) et jouissent, sans doute, d'une assez grande autonomie.

Le projet décide ensuite : le peuple Allemand a le droit, sans considération des frontières d'Etats qui ont existé jusqu'à présent, de créer de nouvelles républiques allemands à l'intérieur du Reich, dans la mesure où les caractères ethniques de la population et les considérations économiques et historiques autorisent la création de tels Etats. Les Etats nouvellement créés doivent compter au moins deux millions d'habitants. La réunion de plusieurs Etats-membres en un seul Etat a lieu par un traité passé entre eux qui doit être ratifié par les représentants du peuple et par le gouvernement du Reich. Au cas où la population d'une partie du territoire voudrait se séparer de l'Etat auquel elle appartient, pour s'unir à un ou à plusieurs autres Etats, ou pour former une

mission chargée par la Société « Recht u. Wirtschaft », dont il a été parlé plus haut, de rédiger un projet de constitution.

République autonome à l'intérieur du Reich, elle devra le faire savoir au moyen d'un plébiscite. Celui-ci sera ordonné par le gouvernement du Reich et organisé par les autorités locales compétentes, sur la demande du gouvernement local intéressé ou des représentants d'une ou de plusieurs collectivités autonomes (Selbstverwaltungskörper), représentant au moins un quart de la population intéressée. Si, au moment de la séparation ou de l'union des républiques allemandes, des difficultés relatives au partage des biens viennent à s'élever, la cour de justice du Reich allemand décidera sur demande de l'une des parties (art. 11).

« La détermination des attributions respectives du Reich et des républiques est faite, dans le mémoire, d'après cette idée que pour posséder les attributions d'administrations locales à pouvoirs très étendus, les plus petits des Etats particuliers existants sont trop petits et que, par contre, l'Etat prussien est beaucoup trop grand et trop hétérogène. Toutes les attributions d'Etat revenant naturellement, comme telles, à la communauté nationale doivent être concentrées dans le Reich par la constitution de la république, plus fermement, plus exclusivement et plus clairement qu'elles ne l'avaient été par l'ancienne constitution d'Empire. Par contre, l'autonomie et l'administration autonome (Selbstverwaltung) des petites collectivités trouvent leur couronnement et leur plus complet développement dans les républiques qui, précisément pour cette raison, doivent constituer des groupes profondément homogè-

nes, d'après la nature de leur population et leur structure économique. »

C'est pourquoi les attributions du Reich, en dehors de la législation et de l'administration du Reich, doivent comprendre :

Les relations diplomatiques avec l'étranger ; la défense du Reich, sur terre, sur mer et dans l'air ; les douanes ; le commerce, y compris les affaires de Banque et de Bourse, ainsi que les monnaies, les poids et mesures ; les communications publiques et en particulier les chemins de fer, du moins ceux qui, jusqu'à présent, sont chemins de fer d'Etat (la lourde faute qui fut commise autrefois en refusant d'organiser les chemins de fer du Reich doit être réparée) ; la navigation intérieure sur les voies navigables communes à plusieurs républiques allemandes ; les postes et télégraphes (il n'y a plus place pour les postes privées de Bavière et de Wurtemberg) et le trafic par camions automobiles sur terre et par avions dans l'air (art. 3).

Seront de la compétence législative du Reich les matières suivantes :

La nationalité, l'émigration, l'assistance publique, les passeports, la police des étrangers, l'immigration, le droit civil, le droit pénal et la procédure judiciaire, les assurances, la législation industrielle et en particulier les assurances ouvrières et la protection des ouvriers, la navigation maritime, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la presse, les associations, les réunions et l'hygiène.

A ces anciennes attributions en sont ajoutées de

nouvelles qui sont d'une importance particulière :

Droit pour le Reich de lever des impôts et des taxes, ainsi que d'organiser des exploitations pour ses besoins ; droit d'expropriation pour ces dernières ; droit de légiférer en matière foncière, en matière d'églises et d'écoles (art. 4).

Ces dernières compétences sont des innovations de telle importance qu'il n'est pas possible de les résumer, il faut s'en référer aux textes mêmes du projet et du mémoire :

« a) L'énorme charge financière sous l'effrayante pression de laquelle la république allemande commence son existence rend *a priori* impossible de soustraire aux finances du Reich les matières qui sont susceptibles de faciliter, pour une grande part, le port de ce fardeau. Il faut absolument que le Reich ait la priorité, d'abord pour pouvoir vivre. Il faut que les républiques, ainsi que les collectivités communales autonomes, organisent leurs finances et leurs impôts, dans le cadre du système financier du Reich, pour qu'elles cherchent des sources de revenus qui n'aient pas été prises par le Reich, et qu'elles puissent mettre des taxes additionnelles sur certains impôts du Reich dans les limites fixées par celui-ci. En outre, la politique de socialisation, la création de grands monopoles, au besoin par le moyen de l'expropriation, élargiront d'une façon importante la sphère d'activité du Reich, sans toutefois exclure l'activité complémentaire des Etats particuliers.

b) La législation agraire faisant partie du programme de politique sociale aura besoin, pour une part

très importante, de la collaboration des Etats particuliers et des collectivités communales autonomes ; elle ne pourra pas cependant se passer de la direction et de la réglementation générales du Reich. En vue de repeupler la basse Allemagne, d'augmenter le nombre des travailleurs agricoles et d'élever le rendement des terres, par le moyen d'une vaste colonisation intérieure, la répartition existante des terres devra être modifiée dans les parties du territoire, où une saine proportion de grande, de moyenne et de petite propriété n'existe pas encore.

c) Pour le règlement des rapports de l'Etat avec l'Ecole et l'Eglise, le particularisme des diverses provinces et des diverses races, qui sont extrêmement sensibles, à juste titre, aux atteintes portées à leur idéalisme, ne devra pas être blessé par une législation et une administration sottement centralisées et procédant d'une façon schématique. Mais en raison de l'importance fondamentale de ces matières (surtout l'Instruction publique à tous les échelons, depuis les classes élémentaires jusqu'aux Ecoles supérieures), pour toute la vie en commun et pour la solidité intellectuelle et morale du Reich, celui-ci ne devra pas se résigner à l'impuissance qu'il a eue jusqu'à présent. Il devra, au contraire, là encore, tracer les grandes lignes généralès, communes à tout le peuple Allemand, à l'intérieur desquelles une libre marge devra être donnée au particularisme et à la vie propre des petites collectivités pour une action plus fructueuse et plus conforme à leurs aspirations. »

Le projet prévoit l'égalité absolue de toutes les

religions devant l'Etat, dont elles seront séparées, (art. 19), et décide que tout Allemand recevra une instruction conforme à ses aptitudes (art. 20).

« En outre, les rapports entre le Reich et les Etats particuliers sont dominés par cette idée que la législation du Reich doit exercer une certaine influence sur l'organisation des Etats particuliers et de leurs communes, dans la limite de l'indispensable. Elle devra se borner à assurer l'identité de structure entre le Reich d'une part, ses Etats particuliers et les collectivités communales d'autre part. Tant que cette homogénéité n'est pas mise en question, la liberté de l'autonomie devra leur être laissée pour établir leur constitution et leur administration. »

Il est exigé que chaque république (Freistaat) allemande ait une constitution locale qui, entre autres choses, repose sur le principe de la chambre unique ; la représentation populaire devra être élue au suffrage universel, direct, égal et secret, avec participation des femmes et d'après les principes de la représentation proportionnelle. Le gouvernement local devra être responsable devant la représentation populaire et avoir sa confiance (art. 12 §§ 1-2). En cas de difficultés relatives à la constitution à l'intérieur d'une république allemande, ainsi que de difficultés autres que celles relevant du droit privé, entre différentes républiques allemandes, la Haute Cour de Justice du Reich Allemand jugera sur demande de l'une des parties et le jugement sera exécuté, en cas de besoin, par le président du Reich (art. 13). En ce qui concerne la délimitation des pouvoirs de l'admi-

nistration, la situation indépendante et le développement de l'administration autonome légale résulte, d'après l'avis du mémoire, de la nature de l'Etat démocratique, laquelle est en opposition avec une compression et une tutelle de la part de l'Etat superposé. En même temps, cette administration autonome locale conduira à l'élection et à un certain recrutement sur place des autorités locales. Avec le développement, dans l'avenir, le travail d'une classe de fonctionnaires, spécialisés, instruits et dont la situation est assurée, sera dans une grande mesure indispensable. Il est évident que ces fonctionnaires de métier, à venir, seront subordonnés à la direction politique des organes provenant de l'élection populaire et s'appuyant sur la confiance du peuple ou de ses représentants. Mais la nomination par voie d'élection devrait précisément se restreindre à ces organes politiques qui dirigent les intérêts publics depuis la commune jusqu'au Reich. Plus la sphère d'activité de l'administration autonome locale est étendue, plus la nomination par l'élection est importante. »

Ainsi chaque république allemande devra, conformément à la constitution, avoir une constitution locale qui prévoit l'administration autonome des communes et des associations de communes. Leurs dirigeants devront être nommés, soit directement, d'après les principes admis de représentation populaire, soit par une représentation issue des suffrages ainsi exprimés. La surveillance de l'Etat se limite à examiner si l'administration est légale et honnête

et quels sont les principes de l'organisation financière (art. 12, § 3).

« A l'avenir, le Reich devrait avoir également des fonctionnaires moyens et subalternes qui auraient pour attribution exclusive les matières qui relèvent de l'administration particulière et directe du Reich. En ce qui concerne les matières (le nombre en est important) dont la réglementation relève de la législation du Reich, celui-ci devra se borner à avoir des autorités centrales, alors que le règlement de ces affaires, en première et en deuxième instance, sera confié aux autorités provinciales et municipales. Jusqu'à présent, la responsabilité du chancelier et des ministres d'Empire devant le Reichstag, au sujet de l'application loyale des lois d'Empire, par l'administration des Etats particuliers a été de pure forme, parce que le gouvernement d'Empire était complètement impuissant en face des administrations des Etats. Maintenant, il faut que le droit de contrôle du gouvernement du Reich responsable, sur l'exécution des lois du Reich par les administrations locales, soit fortifié et rendu effectif, de telle sorte que cette responsabilité corresponde à une vérité. Il faut que les hommes responsables soient investis du pouvoir nécessaire à l'exécution de la volonté du législateur. »

C'est pourquoi le projet contient les dispositions suivantes : « Quand l'exécution des lois du Reich n'incombe pas aux autorités du Reich, les autorités locales sont obligées de se conformer aux instructions données par les autorités du Reich. Le gouvernement du Reich a le droit et le devoir de surveiller l'exécu-

tion des lois du Reich et peut, dans ce dessein, envoyer des représentants dans les républiques allemandes auxquels les pièces devront être présentées, et auxquels tous les renseignements qu'ils désireront devront être fournis. En cas de manquement à ces prescriptions, des peines pourront être prononcées contre les fonctionnaires locaux responsables, sur la base des peines disciplinaires établies pour les fonctionnaires du Reich (art. 8). »

Dans ses troisième et quatrième parties, le projet parle du président du Reich et définit ses fonctions : Il est élu au suffrage universel par le peuple tout entier. Ses ministres sont responsables, et il doit les choisir dans la majorité. Son rôle politique le plus important est de désigner le chancelier du Reich et les autres membres du gouvernement. Il est, juridiquement, le représentant du peuple Allemand vis-à-vis de l'étranger, particulièrement dans les relations diplomatiques, mais il ne peut conclure des alliances ou des traités qu'avec le concours du Reichstag. La déclaration de guerre et la conclusion de la paix nécessitent une loi du Reich. Il nomme aux emplois publics, il a le droit de grâce, il dispose de la force armée en cas de troubles intérieurs. Il a le droit de *veto* en matière législative et peut dissoudre le Reichstag, celui-ci peut d'ailleurs en appeler également au peuple en cas de conflit avec le président, d'où il résulte que le président a une responsabilité politique, puisqu'il peut être renversé par le peuple à la demande du Reichstag. En outre, les articles 60, 67 et 73 stipulent que le président, le chancelier et les

ministres peuvent être accusés par le Reichstag devant la Haute Cour de Justice du Reich, en cas de violation de la loi.

Le Reichstag doit se composer de deux chambres : la Chambre populaire comprendra des députés du peuple allemand uni, élus d'après le système qui a été employé pour l'élection de la Constituante. La Chambre des Etats comprendra les députés des républiques. Ils seront choisis parmi les ressortissants de l'Etat par les Landtage des républiques. Le projet décide qu'il y aura un député par million d'habitants pour la Chambre des Etats, mais il n'indique pas, pour la Chambre populaire, quel sera le rapport des députés et de la population, ni quel sera le nombre des députés. Il précise seulement qu'aucune république allemande ne pourra être représentée par plus d'un tiers des députés.

Les modifications à la constitution ne pourront avoir lieu que si, dans les deux Chambres, au moins deux tiers du nombre légal des membres sont présents et si au moins deux tiers des membres présents votent dans ce sens. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la constitution, les modifications ne pourront avoir lieu qu'avec l'approbation du peuple.

La deuxième partie du projet contient les « Droits fondamentaux du peuple allemand ».

Ce projet rencontra dès le début une violente opposition de la part des Etats-membres. Il réalisait l'unité, mais ceux-ci entendaient que le fédéralisme fût maintenu. La principale caractéristique du projet

est qu'il est dirigé contre la Prusse (1). Preuss écrit lui-même dans son mémoire : « L'existence d'une république unitaire (dont l'unité en tant qu'Etat est imparfaite) de 40 millions d'habitants à l'intérieur d'une république (dont l'unité en tant qu'Etat est plus parfaite), séparée d'elle organiquement, d'environ 70 millions d'habitants, constitue, tout simplement, une impossibilité constitutionnelle, politique et économique. Un Etat particulier qui comprend les quatre septièmes de l'ensemble du Reich ne peut être qu'un Etat d'hégémonie. Mais si l'hégémonie prussienne est devenue impossible en Allemagne, une Prusse unitaire est devenue du même coup impossible. Si la démocratie allemande veut achever de se construire, l'édifice provisoire qu'est la Prusse doit céder devant elle. »

Question du démembrement de la Prusse.

Preuss veut, en effet, morceler la Prusse en une série de républiques peu étendues. Il insiste sur ce fait qu'elle n'est pas un Etat correspondant à une nation, mais qu'elle est la création d'une politique dynastique heureuse. La population qui y habite ne forme un tout organique ni au point de vue ethnique,

(1) Le Dr Friedberg, ancien ministre, écrit dans la *Deutsche Juristenzeitung*, 1919, p. 193 : « Les expressions extrêmement maladroites, les considérations sujettes à caution, le caractère superficiel des arguments font naître l'idée que c'est l'antipathie pour la Prusse qui a conduit la plume de l'auteur du mémoire. »

ni au point de vue économique, ni au point de vue de la culture. Cet Etat a pu être utile à un moment donné, mais il n'est qu'une construction provisoire et a vécu ; il faut qu'il disparaisse. L'unité nationale allemande est une question vitale pour le peuple Allemand et pour la république allemande. Il sera beaucoup plus avantageux pour les provinces prussiennes, qui ont des liens ethniques, économiques ou de culture, d'être soumis directement au Reich que de passer par la « médiatisation d'un Etat unitaire intercalé entre elles et le Reich ». C'est uniquement par le démembrement de la Prusse que les petits Etats du Centre et du Nord de l'Allemagne pourront s'unir pour former des communautés viables tel que l'intérêt général l'exige.

Ces attaques contre la Prusse ont suscité un concert de protestations : « Il est évident, écrit le Dr Stier-Somlo (1), que la politique de la famille royale contribua à la formation de l'Etat prussien unitaire, tel qu'il exista jusqu'à la révolution, mais il est injuste de dire que la Prusse (tout d'abord considérée en soi, comme Etat unitaire et non dans ses rapports avec le Reich) ait constitué une communauté étatique incomplète, transitoire, hétérogène. Naturellement, plus un Etat est grand, moins le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest ont d'harmonie dans toutes les formes et dans le contenu de leur développement social et économique ; ils ne peuvent certes être uniformes. Mais on ne peut conclure de la diversité des

(1) Stier-Somlo, *Reichsverfassung*, p. 40 op. laud.

provinces et des branches ethniques, de ces nuances de particularisme des habitants de telle province, au défaut de symétrie de tout l'Etat. Pratiquement, plus on allait, plus les différentes parties de la Prusse se développaient aux points de vue économique, commercial, industriel, agricole et au point de vue de la culture industrielle, comme un Etat unitaire, et fermé. L'aversion visible qu'éprouve l'auteur du mémoire pour la vieille Prusse le conduit à des considérations historiques trop curieuses et trop facilement réfutables. Pour lui, elle ne symbolise que l'Etat dur et brutal, mais solide et puissant. Mais si ces deux premières qualités ne doivent pas fatalement être la parure de la nouvelle organisation de l'Etat, pourquoi une Prusse affranchie de son esprit dynastique, bureaucratique et militaire, mériterait-elle forcément les deux griefs qu'on lui faisait : d'être une cause fondamentale de nos souffrances dans notre plus récent passé et de constituer une gêne insupportable tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ?

« Il est également inexact de dire que la cohésion de la Prusse reposait surtout sur sa structure dynastique autoritaire. Certes elle reposait également là-dessus puisque, précisément, elle était une formation monarchique et aristocratique, mais elle reposait, tout autant, sur sa puissante situation politique et économique, et sur l'assistance que se prêtaient les différentes provinces qui s'appuyaient les unes sur les autres et se fortifiaient mutuellement en échangeant des hommes, des marchandises, des matières premières et des objets fabriqués. C'est dans l'enche-

vêtement intime des intérêts mutuels, dans la dépendance réciproque des facteurs économiques, existant à l'intérieur des frontières d'un même Etat, que résidaient et résident encore les motifs les plus forts de l'unité de l'Etat prussien. Une vie commune, sous les mêmes lois, pendant de nombreuses années, des relations de toute nature extrêmement actives avaient eu au moins autant d'effet sur la consistance de la Prusse que la monarchie. Il est tout à fait inexact de reporter l'unité prussienne exclusivement sur la dynastie et sur l'Etat autoritaire (1) ».

L'hégémonie prussienne, disait-on, n'est plus à craindre, elle a été brisée par la chute de l'empereur, par la suppression des privilèges de la Prusse (Droit de veto contre les projets de lois, privilèges dans l'armée, dans la marine de guerre, en matière d'impôts directs), par l'absence d'un Bundesrat et d'un chancelier d'Empire nommé par l'empereur et roi de Prusse, ainsi que par le transfert des droits les plus importants de l'empereur, dans la main du président du Reich.

De plus, ce serait occasionner d'inutiles dépenses de forces et d'esprit, d'argent et de temps que de morceler la Prusse en un certain nombre de républiques naines. Il faudrait à chacune tout l'appareil de l'administration centrale, moyenne et subalterne, une constitution spéciale, un président et une représentation populaire.

(1) V. à ce propos Félix Rachfahl, *Preussen u. Deutschland*, 1919, p. 25 sqq.

Un autre problème se pose, c'est celui du partage même de la Prusse. Quelles seront les républiques nouvelles ? Il y a là encore une source de difficultés que l'on ne surmontera pas aisément. Il y aura des provinces qui seront trop petites et trop faibles pour pouvoir se gouverner elles-mêmes et si l'on renonce à morceler à l'extrême, on se heurtera à des oppositions et à des particularismes qui voudront être respectés.

« On ne détruit pas une activité comme celle de l'Etat prussien, d'abord par respect pour le créateur et pour l'œuvre, puis pour des raisons constitutionnelles et administratives (ce serait au premier chef antisocialiste) et surtout pour des raisons politiques. Car la Prusse est le seul Etat Allemand qui ait l'esprit d'un grand Etat. Dans tous les Etats, même dans le plus grand « Etat moyen », domine l'esprit local avec le contraste caractéristique entre ce que prétend être l'Etat et ce qu'il est réellement, entre ce qu'il peut et ce qu'il veut, entre l'étroitesse, la contrainte intérieures et la prétention à faire figure. Si l'on réduit en miettes le seul grand Etat, on verra reparaître dans l'organisation de la vie politique le même esprit étroit qui existait dans l'ancien Empire avant la formation de la Prusse. Il n'est pas douteux que, dans les petits Etats, on respire un air agréable qui sent la petite patrie. Mais l'Allemand ne peut pas toujours et partout vivre dans les vieilles et confortables maisons allemandes, avec leurs plafonds bas, leurs petites fenêtres, où l'air et le soleil ne pénètrent qu'avec parcimonie. Il a besoin aussi de hautes et vastes

pièces, avec de larges fenêtres et des balcons, ayant une vue sur la mer et sur le monde. Nous devrions être heureux que la plus grande partie du peuple Allemand vive dans un Etat édifié sur ce modèle, où le toit n'est pas trop bas sur la tête » (1).

La Prusse trouva d'ardents défenseurs et bien que son esprit de domination lui ait valu de profondes haines dans le Reich, on n'osa pas la briser immédiatement. Nous verrons qu'après de nombreuses discussions, les constituants admirèrent la possibilité de son démembrement et lui refusèrent leur prédominance constitutionnelle au Reichsrat. Elle ne pourra disposer de plus de $\frac{2}{5}$ des voix (art. 61 de la Constitution définitive) et chaque membre prussien pourra voter dans le sens qui lui convient (2). Mais la Prusse jouit toujours d'un grand prestige et quelle province osera, la première, user du droit, inscrit dans la constitution, de se séparer de la Prusse ?

(1) Dr Kaufmann, *Grundfragen...* op. laud.

(2) Ceci résulte implicitement du rejet, par la Commission de constitution, de l'article 21 du projet du gouvernement n° 2. V. *infra*, p. 187.

• CHAPITRE V

Modification du Projet Preuss. — Projet du gouvernement n° 1. — Intervention de la Commission des Etats. — Projet du gouvernement n° 2 et exposé des motifs du ministre de l'Intérieur du Reich. — Analyse des débats de l'Assemblée nationale sur le projet du gouvernement n° 2, pendant les séances du 28 février, 3 et 4 mars 1919 (1^{re} délibération *in plenum*).

Projet du gouvernement n° 1.

Ainsi, dès que le projet du Dr Preuss fut publié, il rencontra une vive opposition. Des juristes, des publicistes, des hommes politiques, des écrivains de tout ordre protestèrent contre l'abolition du régime fédéral et contre le morcellement de la Prusse. Il n'était pas possible de présenter ce projet à l'Assemblée Nationale sous cette première forme. Son histoire et l'étude des modifications qu'il eut à subir sont intéressantes. Elles éclairent d'un jour très vif la lutte d'idées qui se produisit dans une Allemagne désorientée, hésitante, ne sachant sur quels principes fondamentaux elle édifierait sa nouvelle constitution.

Nous étudierons par quelles phases successives passa ce projet avant de devenir la constitution définitive de l'Allemagne.

Dès sa publication, Preuss s'aperçut que son pro-

jet devrait être remanié sur de nombreux points. Non seulement on menait campagne contre le morcellement de la Prusse, mais la conception trop unitaire de l'Etat était vivement critiquée. On reprochait surtout à Preuss de traiter les fonctionnaires des Etats particuliers, en ce qui concernait l'application des lois du Reich, comme de véritables fonctionnaires du Reich. Ce dernier avait, en effet, sur eux, un droit de surveillance et pouvait leur donner des instructions qu'ils devaient exécuter obligatoirement. On trouvait également inadmissible que le projet refusât aux Etats de prendre part d'une façon efficace à la formation de la volonté collective. Les membres de la Chambre des Etats, élus par les Landtage des Etats, avec interdiction d'accepter un mandat impératif, ne représentaient pas réellement la volonté des Etats et c'était faire de la Chambre des Etats (Staatenhaus) une sorte de second Reichstag, élu au second degré. Le projet prévoyait bien la nomination de conseillers du Reich (Reichsräte) qui seraient placés, « en cas de besoin », auprès de chaque ministre du Reich pour représenter la volonté des Etats. Leur rôle devait consister à éclairer le ministre, auprès duquel ils seraient accrédités, sur les desiderata des gouvernements locaux, à l'occasion des projets de loi soumis au Reichstag et des règlements d'administration publique. Mais cette concession faite au particularisme était tellement éloignée de la conception de l'ancien Bundesrat qu'elle paraissait tout à fait insuffisante.

La polémique battait son plein autour du projet

Preuss, on était au milieu de janvier et il fallait, au plus tôt, donner un statut légal au pays. Preuss prit donc l'initiative de convoquer à Berlin, au ministère de l'Intérieur, une commission composée d'une centaine de membres représentant les différents Etats. Cette commission devait examiner le projet de loi du Dr Preuss sur l'organisation provisoire du Reich (Gesetz über das vorläufige Reichsgewalt). Elle commença ses travaux le 25 janvier, siégea à Berlin jusqu'au 2 février, se transporta à Weimar, auprès de l'Assemblée constituante qui venait de se réunir, et siégea dans cette ville du 5 au 8. Après une courte séance, l'Assemblée adopta le projet et la loi entra en vigueur le 10 février. Cette loi prévoyait la création d'une Commission d'Etats (Staatenausschuss) qui était investie de quelques-unes des attributions de l'ancien Bundesrat. Il était convenu que cette commission coopérerait à l'élaboration de la nouvelle constitution, sans toutefois avoir le droit de prendre part au vote sur le texte définitif.

Preuss modifia alors son projet primitif et remit le texte expurgé à cette Commission des Etats pour qu'elle l'étudiât. Ce projet est connu sous le nom de Projet du gouvernement n° 1. Il différait d'une façon appréciable du projet primitif, par contre, il différait fort peu du Projet du gouvernement n° 2, dont nous allons parler maintenant.

La Commission des Etats délibéra sur le texte qui lui avait été remis et l'accepta en principe. Toutefois elle fit des réserves sur trois points principaux : 1° Sur l'union des Etats membres art. 15) ; 2° Sur

la répartition des voix au Reichsrat (art. 19) ; 3° Sur les questions relatives aux populations du Reich parlant une autre langue que l'allemand (art. 40).

Projet du gouvernement n° 2.

Le projet fut alors un peu modifié et Preuss le présenta le 21 février à l'Assemblée Nationale (c'était le projet du gouvernement n° 2) (1), en disant qu'il avait été adopté par la Commission des Etats, sauf quelques réserves de celle-ci sur les articles 15, 19 et 40 (2).

Ce projet était empreint de l'influence des représentants des Etats : le projet primitif de Preuss créait un Etat unitaire, celui-ci créait un Etat fédéral et affirmait le respect des droits particuliers des Etats. Le morcellement des Etats y était rendu beaucoup plus difficile et la composition de la Commission des Etats prévue le rendait pratiquement impossible (art. 15).

Les conditions imposées aux Etats pour la rédaction de leur constitution particulière étaient réduites au nombre de trois : on leur imposait la forme républicaine du gouvernement, le gouvernement parlementaire et les élections devaient se faire au suffrage universel, égal, direct, secret, avec participation des femmes et d'après le principe de la représentation proportionnelle (art. 16). La surveillance exercée par le Reich devenait, en principe, indirecte (art. 14).

(1) *Drucksachen der N. Versammlung*, n° 59.

(2) C'était la première fois que l'assemblée siégeant *in plenum* était saisie d'un projet de constitution.

On permettait aux Etats de coopérer à la formation de la volonté collective et l'on créait, à cet effet, un organe spécial appelé Conseil du Reich (Reichsrat) qui, bien que possédant des attributions moins importantes, rappelait le Bundesrat de l'Empire. Ainsi le Staatenhaus de Preuss disparaissait et le Reichstag ne comprenait qu'une seule chambre (art. 18 et 41).

Enfin, la plus grande différence entre ce projet et celui de Preuss résidait dans les matières que ce dernier n'avait pas encore traitées mais qui, en raison de l'esprit du projet, l'auraient été certainement d'une tout autre façon.

Le projet n° 2 maintenait aussi une grande partie des anciens droits spéciaux des Etats et précisait à plusieurs reprises que, dans les conflits entre le Reich et les Etats, celui-là ne pourrait l'emporter qu'avec l'assentiment de l'Etat intéressé et conformément au traité. Ce principe recevait une application très nette dans les dispositions relatives à l'armée (art. 4), aux ports libres (art. 80), aux postes et télégraphes (art. 87), aux chemins de fer et canaux (art. 90, 102 et 103), aux bières et eaux-de-vie (art. 116 et 117), à l'assurance bavaroise contre l'incendie des immeubles (art. 118).

On avait même rétabli l'hégémonie de la Prusse en fixant, à l'article 19, que les voix dont disposerait cet Etat au Reichsrat ne pourraient jamais descendre au-dessous de 18 sans une modification de la constitution (1).

(1) Cf. cum. Appelt, Das Werden der Deutschen Reichsverfassung dans la *Deutsche Juristenzeitung*, 1919, p. 208.

Ce projet n'était pas accompagné d'un exposé des motifs écrit. Le discours que Preuss prononça devant l'Assemblée Nationale constituante, dans la séance du 24 février 1919, en lui soumettant le projet, devait en tenir lieu, parce que, disait-il, cela eût retardé la présentation du projet et que ça n'était pas conforme aux précédents.

Exposé des motifs.

Voici quelles sont les idées principales contenues dans cet exposé des motifs (1) :

Des divergences de vues ont existé entre le gouvernement et la représentation des Etats, mais après avoir mis les uns et les autres notre patience sérieusement à l'épreuve, nous sommes arrivés à un compromis que nous soumettons à l'Assemblée, afin qu'elle fasse savoir si l'une des deux parties est allée trop loin dans la voie des concessions. L'unité n'a pu être réalisée d'une façon nette, de nombreuses exceptions ont dû être apportées au principe, voilà l'héritage de l'ancien Empire. Mais deux principes ont été nettement affirmés : celui de la forme républicaine du gouvernement et celui de l'établissement des principes démocratiques.

Le principe fondamental de la nouvelle constitution est que la puissance publique émane du peuple. Il n'est plus question d'une Fédération de princes, ni

(1) *Stenogr. Ber. der Verfassunggebenden Nat. Versammlung*, p. 284.

même d'une Fédération d'Etats-membres, mais d'une organisation que le peuple allemand, dans son ensemble, s'est donnée lui-même. C'est pourquoi, malgré le désir qui en a été exprimé, il n'est pas possible de donner au nouvel Etat le nom d'« Etats-Unis d'Allemagne », ce qui, dans les circonstances actuelles, serait une régression dans la voie du particularisme. Partout où le mot Reich a été écrit, on aurait pu mettre République allemande, comme certains l'ont désiré ; si nous ne l'avons pas fait, ce n'est pas que nous craignons de dire que notre Etat est une république, car si nous inscrivons en tête de notre constitution « Constitution républicaine » (Freistaatliche Verfassung) cela dira la même chose. « Mais le mot, l'idée, le principe du Reich a pour notre peuple Allemand une valeur sentimentale, dont les racines sont si profondes que nous ne pouvons pas, je crois, prendre la responsabilité d'abandonner ce nom. A ce nom de Reich sont attachées des traditions séculaires, toute l'espérance aussi du peuple Allemand brisé en morceaux, de réaliser son unité nationale ; et nous froisserions, sans but ni raison, des sentiments profondément enracinés dans la masse du peuple, si nous renoncions à ce mot qui éveille l'idée d'une unité péniblement acquise par les efforts et réalisée après de longues désillusions. Je sais que cela présente certaines difficultés vis-à-vis de l'étranger, que dans la langue diplomatique, qui est encore toujours le Français, Reich ne peut être traduit que par « Empire » ou par « Empire » en Anglais. Eh bien ! il faudra trouver un biais, un

subterfuge et le nouveau Reich est, malgré son nom, ou plutôt justement à cause de lui, fondé sur le principe de l'unité, c'est un Etat libre, une République, qui, à ce point de vue, n'a réellement à craindre la comparaison avec n'importe quelle autre république ou démocratie. »

Les nouvelles couleurs du Reich seront : noir, rouge, or ; elles symbolisent une foule d'idées, de buts et d'efforts politiques qui se rattachent étroitement au XIX^e siècle, ainsi que les principes de liberté politique, d'union nationale et même d'union nationale dans la grande Allemagne.

La première partie du projet est intitulée : le Reich et ses Etats-membres (Gliederstaaten), c'est elle qui a suscité le plus de discussions. En tous cas, une chose sera garantie jusqu'à un certain point par la nouvelle constitution, c'est l'homogénéité des rapports constitutionnels entre le Reich et les Etats-membres. Elle est assurée par les dispositions de principe, rédigées certes avec beaucoup de prudence et réduites au strict nécessaire, qui sont énoncées à l'article 16, relatif aux constitutions des Etats particuliers. Ces dispositions de principe ont été vivement attaquées, cependant on les rencontre communément dans toutes les autres constitutions fédérales. D'ailleurs, elles ne touchent en rien à l'autonomie des Etats particuliers et se bornent à leur imposer la forme républicaine, le gouvernement parlementaire et une législation électorale démocratique. Espérons que cette homogénéité des constitutions aura pour résultat de rendre de plus en plus semblables les diffé-

rentes parties du Reich, ce qui signifiera un renforcement et un progrès de l'unité du Reich.

Il y a une autre sorte de difficulté, c'est la détermination des compétences respectives entre le Reich et les Etats membres. Le tracé des frontières entre ces deux compétences a été difficile et a dû suivre une ligne brisée. Il n'a pas été possible de se mettre d'accord sur une démarcation aussi claire que je l'eusse désiré. Si des modifications doivent être apportées au texte que j'ai pu obtenir, l'Assemblée Nationale dans sa souveraineté pourra le faire. Cependant, il est un point sur lequel j'attire l'attention, c'est que les relations diplomatiques seront à l'avenir exclusivement du ressort du Reich. Les Etats particuliers ont bien voulu renoncer à leurs prérogatives sur ce point (art. 4). Il faut espérer que cela aura pour conséquence d'améliorer les relations entre le Reich et les Etats, et entre les Etats entre eux. Espérons aussi que ces relations ne seront plus diplomatiques, qu'elles relèveront non de la politique extérieure, mais de la politique intérieure.

Je fais en outre remarquer, pour répondre à des allégations parues dans la presse, que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 ne doivent présenter aucune difficulté et qu'elles ne signifient pas une annulation de celles qui sont contenues dans le paragraphe 1 (1). Si elles autorisent les Etats-membres,

(1) L'article 4 disait : Les relations avec les Etats étrangers sont, pour la législation et l'administration, de la compétence exclusive du Reich.

Pour les matières dont le règlement appartient à la législa-

dans certaines affaires, à conclure avec les Etats étrangers des traités qui doivent obtenir la ratification du Reich, il s'agit là de traités réglementant le trafic de frontière, des affaires de frontière ou du même genre, qui ne touchent en aucune façon à la politique proprement dite.

Malheureusement, les dispositions de l'article 5 relatives à l'armée sont moins satisfaisantes. Sans doute il commence par constater (et c'est le principal) l'unité de la défense nationale ; quand il laisse les emplois du haut commandement aux Etats particuliers, ainsi que le pouvoir de rédiger des circulaires plus conformes au caractère des hommes de telle province, sous le contrôle du Reich, il n'y a encore rien à dire, car, d'après les experts eux-mêmes, on ne peut attendre de ces dispositions que des résultats favorables. Mais ce qui est plus regrettable, c'est le paragraphe 3 de l'article 5 qui, s'appuyant sur les anciens droits réservés, maintient les ministères de la guerre, c'est-à-dire les administrations de guerre des Etats. Le gouvernement a eu beaucoup de mal à souscrire à cet article, mais il faudra, dans l'intérêt de l'unité de l'armée du Reich, supprimer cette me-

tion locale, les Etats particuliers peuvent conclure des traités avec les Etats étrangers ; les traités doivent être ratifiés par le Reich.

Dans la représentation des intérêts qui résultent, pour les Etats membres, de leurs relations économiques particulières ou de leur voisinage avec des Etats étrangers, le Reich pourra prendre les dispositions et les mesures nécessaires, en accord avec les Etats-membres intéressés.

sure transitoire et réaliser une organisation militaire unitaire définitive.

L'article 8 fixe le principe de l'unité en ce qui concerne les voies de communications et transports, les détails sont réglés dans les articles 86 à 107, mais, là encore, il a fallu faire des concessions au particularisme devant l'insistance des techniciens. Il faudra que la commission de constitution examine d'encore plus près la valeur de leurs objections. Toutefois, un progrès a été réalisé sur l'ancien état de choses. Le contrôle du Reich sur les chemins de fer et sur le trafic fluvial a été étendu et renforcé. Dans les relations postales, les timbres du Reich seront valables partout, la Bavière et le Wurtemberg ayant renoncé à leurs timbres spéciaux.

Un progrès plus sérieux de l'unité a été réalisé en matière financière. Le Reich pourra désormais faire appel aux sources de revenus qu'il jugera nécessaires, tout en ménageant l'existence financière des Etats.

Pour la compétence générale du Reich, des progrès ont été faits dans la voie de l'unité, notamment en ce qui concerne la socialisation, les habitations (art. 13 et 15) et la réunion de plusieurs Etats pour former des collectivités plus fortes (art. 15) (1).

Les questions religieuses et scolaires n'ont pas été comprises dans les matières relevant de la compé-

(1) Cet article n'avait pas été admis par la Commission des Etats. Les dispositions qu'il contenait firent l'objet de discussions et de modifications jusqu'à la dernière minute. V. *infra*, p 203.

tence générale du Reich, malgré le vif désir qu'en avait le gouvernement, en raison de l'opposition énergique des Etats. Cependant, des directives ont été imposées à la législation locale.

Ainsi, il a fallu faire des concessions au particularisme, mais toutes ont été incluses dans les derniers articles de la constitution. Cette place qui leur a été attribuée, ainsi que certaines tendances qui se font jour, permettent d'espérer que sur quelques points, tout au moins, les Etats voudront bien y renoncer dans un avenir prochain. La pression que vous exercerez pourra y contribuer.

Les Etats subsisteront, soit ! Mais peuvent-ils subsister dans leur forme actuelle ? Devons-nous maintenir 25 Etats, alors que les dynasties qui constituaient la raison de cette division ont disparu ? On a voulu éluder la question, et actuellement de nouvelles séparations sont à envisager : Gotha veut se séparer de Cobourg, Pyrmont proteste contre la tyrannie inouïe de Waldeck. Le Reich ne peut se désintéresser de cette question. Elle se complique du fait qu'aucun remembrement ne peut se faire sans toucher à l'unité de la Prusse. La solution est difficile à trouver, mais il ne faut pas pour cela ignorer le problème. En dehors de la question des territoires, il y en a d'autres à régler : celle des deux présidences : président du Reich et président de la Prusse, celle aussi des deux assemblées populaires.

Sur le principe de la fixité territoriale des Etats, il n'y a que deux tendances : d'une part, ceux qui comptent sur une restauration monarchique, ce qui

légitime à leurs yeux le maintien des 25 Etats, mais nous autres républicains, nous devons lutter énergiquement contre ce calcul ; d'autre part il y a ceux qui voient dans la réalisation de l'unité le seul moyen de sauver l'Allemagne. Cette réalisation est difficile, mais il faut y tendre. Les articles 15 et 19 qui ont été repoussés par la Commission des Etats sont en liaison étroite avec le problème.

L'article 15 dresse d'abord un programme pour le remaniement territorial des Etats-membres (1), dont

(1) L'article 15 du projet était libellé de la façon suivante :

« Les Etats-membres allemands ont le droit, en vue de former des Etats-membres plus grands et plus puissants, de se réunir en tout ou partie. Il y aura lieu, en principe, d'envisager les points de vue suivants :

1. Les petites portions de territoire qui au point de vue local ou économique ne dépendent en aucune façon des autres parties de leur Etat doivent s'unir à un autre Etat voisin.

2. Les petites portions de territoire qui dépendent économiquement d'une façon plus étroite d'un autre Etat-membre, ou d'une de ses parties, que de leur propre Etat doivent s'unir au premier.

3. Les petits Etats-membres doivent s'unir aux Etats-membres qui ont une frontière commune avec eux ou qui sont situés près d'eux, à moins que des raisons économiques majeures n'exigent le maintien de leur indépendance.

En cas d'union de ce genre, les portions de pays d'un autre Etat-membre non intéressé, qui sont en relations locales ou économiques étroites avec l'Etat-membre qui s'unit à un autre, doivent être compris dans cette union.

4. Les Etats-membres nouvellement créés doivent comprendre un million d'habitants, au moins.

Si, dans des cas de ce genre, l'accord des intéressés ne se

il est facile de voir le caractère transactionnel. C'est là qu'est tout le problème. La chose principale est l'exécution d'un tel remaniement et nous nous trouvons là en présence de la phrase de l'article 15 qui a été rayée par la Commission des Etats (1). C'est le seul des trois points sur lesquels un accord n'a pu intervenir entre le gouvernement et la Commission des Etats qui soit d'une importance fondamentale.

En effet, la réalisation du remaniement territorial doit avoir lieu d'abord par un contrat entre les Etats membres ; si cette voie reste sans succès, l'intervention du Reich se produit. Mais si celle-là encore reste sans succès, le projet du gouvernement demande que l'affaire soit réglée par une loi du Reich, modificative de la constitution.

Cette disposition est rejetée par la grande majorité des membres de la Commission et en particulier par les représentants des grands et des moyens Etats-Par contre, le gouvernement du Reich a pris, à l'unanimité, la résolution itérative de la maintenir. Il est évident que par le moyen d'une modification de

produit pas, au cours des négociations, les représentations légales des Etats intéressés, communes ou syndicats de communes, peuvent réclamer l'intervention du gouvernement du Reich. *Si cette intervention reste sans succès, l'affaire peut être réglée, sur demande d'un des intéressés, par une loi du Reich modifiant la constitution.*

La formation de nouveaux Etats doit être ratifiée par une loi du Reich. »

(1) La phrase rejetée par la Commission est celle qui est écrite en italique. Voir la note précédente.

la constitution on peut, en tout état de cause, prendre les dispositions qu'on désire, même si cela n'a pas été prévu formellement dans le texte constitutionnel. Le moyen de la modification de la constitution, qui est difficile et compliqué, a été proposé pour ménager, autant qu'il est possible, la susceptibilité des Etats-membres. Il faudra, pour cela, obtenir une majorité des 2/3 au Reichstag et au Reichsrat, or cette majorité sera presque impossible à obtenir au Reichsrat, puisque la Prusse participera au vote naturellement et qu'elle y dispose déjà d'un tiers des voix. Il faudrait donc que tous les autres fussent contre la Prusse et je doute que tous les Etats-membres allemands soient d'accord un jour. Il y aurait donc toujours un conflit entre le Reichstag et le Reichsrat et il devrait alors être résolu par la référendum populaire sur l'ordre du Président. Cette disposition ne constitue donc pas une arme bien terrible, mais elle est cependant un *ultimum remedium* au cas où un accord ne pourrait être réalisé.

Si une disposition de ce genre est incluse dans la constitution, il y aura plus de chances qu'on n'ait jamais l'occasion de s'en servir, et qu'un accord spontané soit obtenu que si l'intervention du Reich termine l'affaire et que les Etats-membres puissent renvoyer tout simplement chez elle la partie médiatrice. Si les Etats-membres se disent : si nous ne nous en remettons pas à la décision du Reich médiateur l'affaire sera terminée, il arrivera, le plus souvent, qu'ils ne pourront se mettre d'accord. Mais si l'on dispose de ce procédé doux et modéré que, le cas

échéant, un référendum populaire sur ces questions territoriales pourra être ordonné par le président du Reich, il y a beaucoup plus de chances que l'intervention du Reich conduise à un résultat heureux.

C'est à cette condition que la prescription de l'article 19 pourra être maintenue, d'après laquelle les petits Etats comptant moins d'un million d'habitants perdront leur voix au Reichsrat après un délai de trois ans. Sans la phrase contestée de l'article 15, on mettrait les petits Etats dans une situation tout à fait intenable et il faudrait équitablement renoncer à celle de l'article 19. C'est alors qu'il faudrait créer encore un Etat indépendant de Pymont et un Etat de Gotha parce qu'ils le désirent et il faudrait leur donner à tous une voix au Reichsrat. En effet, peut-on dire aux petits Etats : le Reich vous oblige à un regroupement territorial, et refuser en même temps, à celui-ci, tout moyen de le réaliser en cas d'opposition ?

En ce qui concerne l'article 19 (1), il existe là

(1) L'article 19 du projet gouvernemental était ainsi libellé :

« Le nombre de voix à donner aux Etats-membres au Reichsrat dépend du nombre de leurs habitants, compté d'après le dernier recensement. *En principe une voix sera attribuée par million d'habitants ; si le surplus était supérieur à un demi million, on le comptera pour un million.* Aucun Etat membre ne doit avoir plus d'un tiers des voix. Toutefois, si le nombre des voix attribué à la Prusse tombait au-dessous de dix-huit, la répartition des voix au Reichsrat devrait être réglée à nouveau au moyen d'une modification de la Constitution. Les Etats-membres, dont le nombre des habitants est

encore des divergences entre le gouvernement du Reich et la Commission des Etats, mais cependant de moins grande importance. Celle-ci veut réduire à un demi-million le minimum exigé pour avoir droit à une voix au Reichsrat, et en outre insérer différentes exceptions, de telle sorte qu'il ne subsiste plus rien de la règle. Sans doute le gouvernement du Reich a dû insérer, lui aussi, dans l'article 19 une exception qui est très significative pour la situation spéciale de la Prusse, dans les circonstances actuelles, et pour la répartition des voix. La limitation, la fixation du maximum des voix prussiennes à un tiers ont été reconnues par la Prusse elle-même comme nécessaires ; car si l'on fonde maintenant en principe le Reichsrat sur le rapport du nombre des habitants, cette règle

inférieur à un million, n'auront droit à une voix que s'il est reconnu par une loi du Reich que des raisons économiques très importantes exigent une représentation particulière.

Ces dispositions ne seront applicables que trois ans après l'entrée en vigueur de la constitution. Jusqu'à cette époque, on appliquera pour la formation du Reichsrat les principes suivants :

Chaque Etat-membre disposera au Reichsrat d'au moins une voix. Les grands Etats auront, en principe, une voix par million d'habitants. Quand il y aura un surplus égal au moins au nombre d'habitants de l'Etat le plus petit, il sera compté pour un million. *Aucun Etat ne pourra être représenté par plus d'un tiers de toutes les voix.*

Si l'Autriche allemande se réunit avec le Reich allemand, elle aura le droit d'être représentée au Reichsrat par un nombre de voix correspondant au nombre de ses habitants. Jusqu'à ce moment, elle y sera représentée avec voix consultative. »

La Commission des Etats n'adopta pas ce texte intégrale-

ne peut s'appliquer à la Prusse, parce que, précisément d'après la population, la Prusse aurait une majorité de $\frac{4}{7}$ et la chose n'aurait plus d'intérêt pour les autres. Mais ce maintien à la Prusse d'un tiers des voix peut avoir de singulières conséquences au cas d'un regroupement territorial.

En effet la Prusse reçoit un nombre de voix d'autant moins grand qu'elle a plus d'habitants et que le nombre des petits Etats est moins grand. Si l'on imagine que par le regroupement et les réunions territoriales, il pourrait se faire qu'il n'y eût plus que 30 voix au Reichsrat, la Prusse dans ce cas en aurait 10 tout au plus, alors que la Bavière et la Saxe réunies en auraient 12, c'est-à-dire plus que la Prusse.

ment. Les phrases écrites en italique furent rejetées et remplacées de la façon suivante :

« ... *En principe une voix sera attribuée par million d'habitants, toutefois avec les réserves suivantes que :*

1° *Un surplus supérieur à $\frac{1}{2}$ million sera compté pour un million.*

2° *Les Etats-membres de plus d'un million d'habitants ne verront pas réduire le nombre de voix qui leur était accordé par la précédente constitution.*

3° *Les Etats-membres dont le nombre des habitants est d'au moins $\frac{1}{2}$ million auront au moins une voix... »*

La seconde phrase rejetée était remplacée de la façon suivante :

« ... *Toutefois les Etats-membres de plus d'un million d'habitants ne verront pas réduire le nombre de voix qui leur était accordé par la constitution précédente.* »

Les Etats-membres disposant d'un grand nombre de voix ne voulaient pas ratifier de dispositions qui auraient affaibli leur influence au Reichsrat.

Mais si celle-ci se partageait aujourd'hui en deux parties, elle recevrait du même coup 40 voix au Reichsrat, chaque partie environ 20 voix. Ce ne serait alors pas supérieur au tiers de toutes les voix ; mais il fallait bien insérer une disposition qui empêchât, au moins dans une certaine mesure, des réclamations burlesques, c'est pourquoi on a adopté celle-ci qui est rédigée avec prudence et qui ménage l'avenir : si d'après ces dispositions les voix de la Prusse au Reichsrat tombent au-dessous de 18, l'affaire sera réglée ultérieurement par une loi du Reich.

En ce qui concerne le Reichsrat, la question a été très débattue dans les discussions préliminaires de savoir si l'on créerait un conseil du Reich (Reichsrat) ou une Chambre des Etats (Staatenhaus). Personnellement, dit Preuss, je donnerais la préférence, aujourd'hui encore, à la Chambre des Etats, qui était prévue par le premier projet et cela pour diverses raisons, dont la moindre ne serait pas l'intérêt bien compris des Etats eux-mêmes. C'est que dans une Chambre des Etats les membres voteraient conformément à leur libre conviction, et si ces membres étaient élus par les Parlements des Etats particuliers, d'après les principes de la représentation proportionnelle, la question du nombre de voix à donner à la Prusse serait plus facile à résoudre, parce que dans ce cas précisément la Prusse ne voterait pas d'un bloc en jetant son lourd poids dans la balance.

Mais l'idée ne rencontra aucun écho. La répugnance pour le système des deux chambres vint la combattre encore, bref on préféra le Reichsrat, mais,

sans doute, à condition qu'il ne soit pas un organe législatif égal au Reichstag comme le fut jadis le Bundesrat. C'est ainsi qu'on l'a compris dans le projet, puisqu'à l'inverse de l'ancienne constitution qui fixait arbitrairement le nombre des voix des Etats on a prévu que ce nombre serait déterminé par l'importance de la population.

Une question débattue a été aussi celle de savoir comment seraient nommés les membres du Reichsrat. Le seraient-ils par les Landtage ou par les gouvernements des Etats ? On a trouvé le biais suivant : les membres du Reichsrat seront pris parmi les ministres des Etats, ou tout au moins, ce seront un ou plusieurs membres des gouvernements d'Etats qui représenteront au Reichsrat leur Etat, en qualité de principaux délégués ou principaux mandataires. Comme les membres des gouvernements d'Etats sont choisis, d'après la constitution, par les représentations populaires, et qu'ils ont leur confiance, on peut dire qu'à la fois les Parlements et les Etats sont représentés au Reichsrat.

Il est prévu, au moins en principe, que les séances plénières du Reichsrat seront publiques. Ceux qui ont connu l'ancien Bundesrat savent ce qu'il faut en penser et seront sceptiques. Cependant, grâce à la dépendance de l'opinion publique dans laquelle seront les membres du Reichsrat, il y a tout lieu de penser qu'ils veilleront eux-mêmes à ce que la publicité des séances soit effective.

La présidence du Reichsrat appartiendra au gouvernement du Reich, sans toutefois qu'il ait le droit

de vote. L'identité de représentation qui existait entre le Reich et la Prusse tombe naturellement. Ainsi le gouvernement du Reich se trouve, au moins pour la forme, tout aussi indépendant devant la Prusse que devant tous les autres Etats-membres. Mais avant tout, il faut insister sur ce fait que si l'on ne veut pas instituer une Chambre parlementaire à côté du Reichstag comme une Chambre des Etats et que l'on préfère un Reichsrat, c'est-à-dire en somme un organe des gouvernements, il ne sera pas facile de lui donner dans la confection des lois un pouvoir égal à celui du Reichstag.

D'ailleurs, le projet limite la compétence du Reichsrat en matière législative au veto suspensif. Ainsi le Reichsrat participera à l'initiative des lois de la même façon qu'y participe actuellement la Commission des Etats, mais il en sera pour le Reichsrat comme il en est pour la Commission actuellement, c'est-à-dire (ce qui est très important) qu'il ne pourra couper au gouvernement le chemin du Reichstag. Le gouvernement pourra ainsi apporter au Reichstag des projets qui auront été en tout ou en partie repoussés par le Reichsrat. Cette possibilité contribuera largement à diminuer les divergences de vues entre le gouvernement et le Reichsrat : L'exemple actuel du projet de constitution est typique à cet égard. Les points sur lesquels la Commission des Etats et le gouvernement n'ont pu se mettre d'accord sont très peu nombreux, mais ils l'eussent été davantage si le débat n'avait pas dû être soumis à l'Assemblée Nationale.

Le projet prévoit la création d'une cour de justice chargée de statuer sur la validité des mandats. Il est choquant en effet de voir les assemblées statuer elles-mêmes sur la validité de l'élection de leurs membres. Le droit électoral est une branche du droit qui nécessite des connaissances spéciales et ne doit pas échapper à la connaissance des juges professionnels.

Notons aussi que la durée des législatures est de trois ans, que le président est élu au suffrage universel, ce qui lui donne une grande autorité. Le D^r Preuss n'ignore pas les objections que l'on peut faire à ce mode d'élection, mais il croit qu'à la tête d'un peuple de 70 millions d'habitants, en face d'un Reichstag, élu au suffrage le plus large qu'on ait imaginé, et d'Etats-membres, il faut un président fort qui tienne son pouvoir directement des masses populaires. Il voit là aussi une nécessité pour l'équilibre du régime parlementaire. « On a à juste titre appelé, en droit constitutionnel, dit-il, le parlementarisme français un faux parlementarisme, parce qu'il représente en réalité une monocratie du Parlement, le président n'étant lui aussi que l'homme de confiance du Parlement. » Cette opinion ne nous semble pas exacte ainsi présentée. Le D^r Preuss semble dire que le Président de la République, en France, n'est que l'humble serviteur du Parlement, mais cependant le droit qu'il tient de la constitution de contraindre la Chambre à une nouvelle délibération sur tel texte de loi qu'il ne veut pas promulguer et surtout le droit de dissoudre, en accord avec le Sénat, il est vrai, la

Chambre des députés, lui donne une certaine indépendance vis-à-vis de la Chambre basse, bien qu'il soit élu, en grande partie, par elle. Nous savons, nous autres Français, par expérience personnelle, ce qu'il peut en coûter au régime d'avoir un président trop fort en face du Parlement. Dans un pays comme l'Allemagne, où les idées démocratique et parlementaire sont si récentes, où les chefs des maisons régnautes et surtout les hommes qui sont investis de la gloire militaire (car l'Allemagne ne se croit pas vaincue et ses généraux qui lui ont permis de résister à ses ennemis, en dehors de son propre territoire, pendant plus de quatre ans, jouissent d'un prestige aussi grand que s'ils avaient été vainqueurs) sont encore si populaires et savent que leur nom est sur toutes les lèvres, n'est-il pas imprudent de demander au peuple lui-même l'élection du président ? Comment le Dr Preuss, qui est un démocrate, n'a-t-il pas craint que notre expérience du 10 décembre 1848-1^{er} décembre 1852 ne se renouvelle et que la prochaine élection présidentielle ne conduise à une restauration ou à une dictature ?

Le projet décide, en outre, que le président peut dissoudre le Reichstag, pour en appeler des élus aux électeurs ; le Reichstag peut également demander au peuple la démission du président.

Les fonctions du président sont les suivantes : la représentation du Reich devant l'étranger, sans le droit de déclarer la guerre, de conclure la paix ou de passer sans contrôle des traités ; la nomination aux emplois civils et militaires, sans qu'il puisse être

question de commandement, ni de responsabilité ministérielle. Sa véritable fonction constitutionnelle est la formation du gouvernement du Reich. A cet effet, le projet prévoit certes la Chancellerie du Reich, mais l'organise d'une façon très différente de ce qu'elle était autrefois. Le chancelier n'apparaît plus comme étant en principe le seul responsable du gouvernement, mais comme le président des ministres du Reich. Si le chancelier est responsable devant le Reichstag de la direction générale de la politique du Reich, chaque ministre reste responsable de l'administration de son département.

Les ministres doivent se retirer dès qu'ils n'ont plus la confiance du Parlement, c'est la responsabilité ministérielle analogue à celle du président du Reich qui doit se retirer devant un vote populaire défavorable. La responsabilité juridique du président et des ministres relève de la Cour de Justice d'Etat (Staatsgerichtshof).

Le projet contient aussi une déclaration des droits. Son intérêt pratique, dit le Dr Preuss, est peu important, puisque la plupart de ces droits figurent déjà dans la législation des Etats-membres, mais il est bon de leur donner la garantie constitutionnelle, ils serviront ainsi de directive à l'évolution de la législation des Etats.

Un point très important pour la question des compétences est celui des modifications de la constitution. Elles sont rendues plus difficiles qu'elles ne l'étaient (art. 23 et 54 du projet). Alors qu'autrefois une simple loi du Reich modificative de la constitu-

tion pouvait passer, si elle n'avait pas plus de 14 voix contre elle au Reichsrat, le projet du gouvernement exige une majorité des deux tiers au Reichstag et au Reichsrat et, au cas où elle ne serait pas réalisée, le président du Reich pourrait seul provoquer le référendum. En raison de la situation particulière dans laquelle se trouvent le Reich et les Etats-membres, ce renforcement de difficultés pour pouvoir modifier la constitution aura pour conséquence de rendre plus difficiles les déplacements de compétences, et de rendre également plus difficile au Reich l'exercice du droit qui lui appartient de déterminer les compétences. Les Etats-membres voudront bien voir dans ces dispositions une solide garantie des droits et des facultés qui leur sont assurés par la constitution ; c'est pourquoi ils peuvent renoncer d'un cœur plus léger à leurs droits réservés de l'ancien régime. Mais, d'un autre côté, l'Assemblée ne perdra pas de vue que les compétences du Reich qui ne peuvent pas être assurées actuellement par la constitution ne pourront, à l'avenir, être obtenues qu'encore plus difficilement, par le moyen d'une modification de la Constitution.

Première délibération de l'Assemblée Nationale.

Telles sont les idées principales du discours par lequel le D^r Hugo Preuss présenta à l'Assemblée constituante le projet du gouvernement.

La discussion du projet par l'Assemblée occupa les séances du 28 février, du 3 et du 4 mars. Nous

analyserons les opinions émises par les divers partis relatives à l'unitarisme et au fédéralisme.

Le député Fischer (Berlin), au nom des démocrates-socialistes, proteste contre l'esprit trop particulariste qui, sous l'influence de la Commission des Etats, a été introduit dans le projet du gouvernement. Grâce à cet esprit, le peuple allemand fut complètement déchiré pendant des siècles, et fut le jouet des chancelleries européennes, l'Allemagne devint le champ de bataille de l'Europe. Ce que l'on appelle les « particularités légitimes des diverses branches de la famille allemande » ne constitue le plus souvent qu'une couverture au particularisme le plus encroûté et à l'esprit de clocher le plus étroit. Le peuple allemand a un intérêt vital à ce que les Etats particuliers ne fleurissent pas en Allemagne, car les « Droits réservés » n'ont jamais servi qu'à faire le jeu des monarques. Les ouvriers et l'ensemble du peuple allemand ont besoin de la cohésion économique de toute l'Allemagne, s'ils ne veulent pas aller à la ruine. La prépondérance de la Prusse était basée sur la monarchie, l'armée et la puissance économique due au développement industriel, or la monarchie et l'armée n'existent plus, quant à la puissance industrielle, la nouvelle Prusse ne veut plus en user comme le faisait l'ancienne. La preuve en est qu'elle vient de proposer au Reich de lui remettre son réseau ferré si les autres Etats en font autant. Finies alors les plaintes contre l'emploi de la force comme le faisait la Prusse, avec sa politique de tarifs contre la Saxe, la Bavière, la Thuringe, etc. Quand ces droits réservés

correspondent, pour les Etats, à un intérêt financier, le Reich doit indemniser, mais il faut les supprimer. Quand les démocrates-socialistes réclament l'unité de l'Etat, ce n'est pas à la large autonomie des communes, au large droit des provinces de s'administrer elles-mêmes, au respect des particularités légitimes des différentes branches de la race allemande qu'ils s'attaquent, mais ce qu'ils veulent supprimer, c'est la législation matrimoniale bavaroise, les vareuses bleu-clair des postillons bavarois, c'est un ministre de la guerre wurtembergeois, un ambassadeur hessois, etc., tous ces « droits réservés » qui sont exagérés jusqu'au grotesque. La guerre a ruiné l'Allemagne, celle-ci n'a plus de temps à perdre en négociations avec les Etats particuliers au sujet des impôts, de la circulation, des chemins de fer, des écoles, etc. Il faut donc réaliser l'unité.

Les démocrates-socialistes protestent contre les droits beaucoup trop étendus qui sont donnés au président du Reich, « l'Empereur ne disposait pas de droits pareils », ils s'étonnent qu'on n'ait pas inséré dans la constitution un article déclarant les membres des familles ayant régné inéligibles à la présidence du Reich. Ils demandent qu'on ne nomme pas un président dans chaque Etat particulier et que pour remplacer les 22 princes déchus on ne nomme pas 20 ou 22 présidents. Le parti est unanime à condamner ce procédé. Ils réclament aussi l'unité en matière scolaire, qui n'est pas réalisée. Enfin le parti regrette que le projet soit un compromis entre le besoin d'unité et les exigences particularistes.

Au nom du centre, le D^r Spahn demande que le caractère fédératif soit laissé au Reich.

Au nom des nationalistes (Deut. Nat. Volkspartei), le D^r von Delbrück tente de réhabiliter l'ancien régime. La tradition de Bismarck doit être continuée. Il faut qu'une Prusse forte soit maintenue dans le Reich ; l'auteur du projet veut qu'elle disparaisse, mais tout le monde s'élève contre lui. Puis l'orateur fait une apologie des savants dosages politiques que Bismarck avait réalisés dans l'ancienne constitution. La force qui avait été donnée à la Prusse n'avait pas pour but de favoriser la dynastie impériale, non plus que l'Etat prussien, elle avait été établie dans l'intérêt du Reich seul. L'union personnelle qui existait entre l'Empereur et le roi de Prusse, le chancelier et le président des ministres prussiens, une partie des ministres du Reich et les ministres prussiens, avait pour résultat de fortifier la Prusse, mais cela constituait également, il ne faut pas l'oublier, un frein au particularisme prussien.

Le D^r Delbrück s'étonne que malgré les tendances unitaristes du D^r Preuss, l'unité la plus utile, celle de l'armée, n'ait pas été réalisée. Le projet présenté à la commission est même en recul sur le premier projet Preuss, car la reprise par le Reich des chemins de fer, des canaux et de tout ce qui concerne la circulation, n'est plus inscrite formellement, mais est devenue seulement une possibilité pour laquelle aucune garantie n'existe.

Le Reichsrat est une reconstitution du Bundesrat, mais affaibli. Son rôle est de représenter les Etats

dans la législation et l'administration ; il pourra certes faire entendre le son de cloche particulaliste, dans les questions de brasserie ou de bouillage d'alcool de quetsches, mais, privé de la suprématie que la Prusse y exerçait, il sera incapable de remplir sa mission, quand il s'agira de veiller à la solidité du Reich, au respect de l'idée de Reich et au renforcement de la Puissance publique. Quant à la répartition des voix au Reichsrat, il est imprudent de la faire dépendre mécaniquement du nombre des habitants et de la modifier à chaque recensement. On affaiblit le Reichsrat en décidant que ses membres ne pourront avoir un mandat impératif, bien qu'ils soient obligatoirement membres du gouvernement qu'ils représentent, et on enlève toute autorité au président pour diriger les débats en le privant du droit de vote.

On a voulu donner au Reichsrat une part de collaboration à l'administration du Reich, mais cette administration n'est pas assez forte. D'après l'ancienne constitution, il était souvent très difficile pour le chef de la politique du Reich d'obtenir l'exécution des lois de la part des Etats particuliers. On a eu tort de perpétuer cette faute. Le chancelier n'est pas en contact direct avec la population, et il ne connaît pas ses besoins comme s'il disposait d'une administration propre. Les autorités du Reich errent dans les nuages, elles font leurs lois d'une manière théorique, elles essaient de régler tous les cas possibles que l'on peut imaginer, afin que, dans l'application locale sur laquelle elles n'ont aucune influence, il ne subsiste pas de doute au sujet de l'exécution de la loi.

C'est pourquoi l'utilité du Reichsrat est contestable et on se demande s'il ne vaudrait pas mieux revenir à l'idée contenue dans le projet primitif, d'une seconde chambre à côté du Reichstag, une sorte de Chambre haute, qui serait composée, en partie de représentants des Etats-membres, et en partie de représentants des associations professionnelles. On affaiblirait ainsi les tendances particularistes, car la vie économique agira toujours, en Allemagne, dans le sens de l'unité.

Enfin si, d'une part, la future constitution ne doit contenir aucune mesure permettant de morceler la Prusse qui doit subsister, il faudra, d'autre part, y insérer des dispositions qui permettent aux très petits Etats de se grouper entre eux. Il faudra trouver une solution qui concilie les deux choses.

Le député démocrate (D. D. P.) Koch (de Cassel) désire un Etat unitaire très décentralisé, mais il est opposé à un démembrement de la Prusse, tant que le Reich ne sera pas capable d'assumer pour l'Allemagne la mission civilisatrice dont la Prusse s'est chargée. La Prusse ne doit pas être démembrée : elle pourra être supprimée au profit du Reich, mais non au profit d'autres Etats. En tous cas, l'évolution future poussera l'Allemagne vers un unitarisme de plus en plus accentué.

Le Dr Heinze, du parti populaire (D. V. P.), voit dans la question prussienne la question cardinale de la constitution. Il faut que celle-ci précise avec netteté quelle sera la situation de la Prusse dans le Reich. En effet, on parle d'unité à tout endroit, mais

on ne la réalise pas, elle n'est qu'un programme. L'unité militaire n'est pas prévue, l'unité douanière pas davantage, l'unité des moyens de communication est seulement esquissée, mais rien ne garantit qu'elle se réalisera. La situation sera donc bien plus mauvaise qu'autrefois, si l'on détruit l'hégémonie prussienne. La Prusse dont le gouvernement s'identifiait avec celui du Reich réalisait, en fait, une certaine unité, elle absente, le particularisme reprendra le dessus, car le Reich est-il assez fort pour assumer l'œuvre de direction qu'accomplissait la Prusse ? On veut que le Reich soit puissant, on lui donne pleins pouvoirs en matière financière, on le charge de la représentation à l'extérieur, on veut détruire la Prusse pour augmenter sa puissance unitaire, mais on laisse aux Etats leur armée et leurs moyens de communication qui sont les deux plus importants facteurs de puissance. C'est là qu'est l'illogisme du projet. La solution pratique du problème unitaire que Bismarck avait trouvée en créant l'hégémonie prussienne ne peut plus être adoptée avec le régime démocratique. Une Prusse républicaine ne remplacera jamais, dans la direction du Reich, la Prusse monarchique. Il faut donc chercher une autre solution. La seule qui se présente est le renforcement du pouvoir du Reich, mais il est impossible de morceler la Prusse avant que celui-ci ne soit devenu fort ; ce serait détruire le seul élément de force étatique existant en Allemagne. Il faut donner au Reich l'armée et les moyens de communication, il faut étendre davantage sa compétence. Ce n'est pas à dire qu'il

faillie créer un Etat unitaire ; dans l'état actuel des choses, l'Etat ne peut être construit que sur la base fédéraliste. A côté d'un Reich puissant, il faut laisser des Etats particuliers se développer librement, cela correspond à un besoin en Allemagne, où la civilisation s'appuie plus que partout ailleurs, et cela pour son bien, sur l'originalité des Etats. Il faut que ceux-ci collaborent à la formation de la volonté collective.

Un regroupement des petits Etats peut leur être très favorable, il faut le rendre possible et le faciliter, mais il doit résulter de la volonté seule des intéressés. Le projet réduit trop la liberté des Etats en leur imposant telle forme constitutionnelle. Il faut que ceux-ci se donnent une constitution démocratique, mais il faut qu'ils l'élaborent comme il leur plaira et puissent, s'ils le veulent, créer plusieurs chambres, notamment des chambres de représentation professionnelle. On devra se préoccuper davantage de la situation financière des Etats : le Reich doit disposer de ressources importantes, mais ce ne doit pas être au détriment des Etats qui ne pourront vivre, si toutes leurs ressources sont accaparées par lui.

Les questions religieuses devront être de la compétence exclusive du Reich, l'unité doit être réalisée là aussi. Il faut que les Eglises et les communautés religieuses soient reconnues comme corporations de droit public.

Enfin, en ce qui concerne la question prussienne, le parti populaire s'oppose au morcellement, sauf quelques légères rectifications de frontières qui peu-

vent être désirables. D'abord, parce que la plus grande partie du peuple prussien tient à son Etat ; il suffit de voir combien on a été unanime au Landtag prussien pour s'élever contre le démembrement, ensuite, parce que cela menace l'intérêt national. Il est à craindre que la séparation de la Prusse ne pousse certains territoires, l'influence de l'Angleterre et de la France aidant, à se séparer du Reich malgré eux. Enfin, la cohésion économique qui existe entre l'Est et l'Ouest doit être maintenue. Cette cohésion s'est échafaudée et s'est développée depuis cent ans. C'est justement l'époque qui a connu la plus grande prospérité de l'Allemagne, qui l'a transformée de la poignée d'Etats impuissants qu'elle était, en un des premiers Etats du monde. Des milliers de fils ont été tissés de part et d'autre, et ce serait couper tous ces fils et forcer le peuple à chercher des voies complètement nouvelles que de vouloir briser la Prusse.

La séance de l'Assemblée du 3 mars, la seconde des délibérations relatives au projet du gouvernement, débuta par un discours de Preuss qui, en sa qualité de ministre de l'Intérieur, auteur du projet, voulait réfuter quelques-unes des opinions émises au cours de la séance précédente.

« On a reproché, dit-il, au projet du gouvernement de donner au président du Reich des pouvoirs trop étendus, d'autres ont trouvé qu'ils ne l'étaient pas assez. M. Fischer s'est plaint que les pouvoirs du président soient plus grands que ne l'étaient ceux de l'empereur, que le premier puisse dissoudre le Reichstag, sans avis de personne, alors que l'empereur

devait être d'accord avec le Bundesrat, mais je me demande si M. Fischer est disposé à introduire dans le projet et à soutenir une restriction des pouvoirs du président au profit du Reichsrat (1). D'ailleurs il n'y a eu aucune opposition de la part des Etats, et le droit de dissolution, qu'a le président, est contrebalancé par le droit, qu'a le Reichstag, de faire tomber le président au moyen du plébiscite.

« En ce qui concerne l'hégémonie prussienne, les orateurs de droite ont eux-mêmes reconnu que les forces de la Prusse résidaient dans la puissance de son armée et de son administration, et qu'à côté de ces deux éléments la constitution, telle qu'elle était, représentait, en un certain sens, une garantie de réciprocité pour les princes. Ceci est tout à fait exact, or c'est précisément le retour de cet état de choses que nous voulons éviter ; c'est pourquoi nous devons élever notre constitution sur un tout nouveau principe, et ce principe est celui du renforcement de la puissance du Reich. Le Dr Heinze commence par affirmer que la structure des Etats-membres est la question fondamentale de la structure du Reich, mais ensuite il refuse à celui-ci d'exercer une influence sur la structure de ces Etats, comme le lui permettaient les articles 13 et 19 du projet. Il reconnaît que pour le renforcement de la puissance du Reich une homogénéité dans les constitutions des

(1) Le député Fischer, membre du parti Démocrate-socialiste, s'était montré un des adversaires les plus actifs de l'esprit fédéraliste, et par conséquent du Reichsrat.

Etats est indispensable, mais il veut supprimer l'article 16 du projet qui contient les garanties minima, les dispositions normatives les plus modérées au sujet de ces constitutions. Il désire qu'une séparation très nette soit faite entre les finances du Reich et celles des Etats, mais ce qui n'a pu être réalisé pendant un demi-siècle de bonheur et de richesse peut-il l'être dans la détresse présente ? Ce ne pourrait être obtenu, en tous cas, qu'en réduisant la compétence du Reich, ce qui n'est pas un moyen de le fortifier. »

M. de Delbrück qui a violemment critiqué le projet a été bienveillant pour le projet primitif. On peut se demander, dit Preuss, pourquoi le gouvernement n'a pas maintenu ce projet. C'est qu'il fallait composer avec la résistance des Etats et s'épargner le reproche que l'Assemblée n'aurait pas manqué de faire : pourquoi n'avez-vous pas tenté l'impossible pour arriver à trouver un terrain d'entente ? On a substitué le Reichsrat à la Chambre des Etats, M. de Delbrück aurait préféré cette dernière qui aurait pu comprendre des éléments de représentation professionnelle, mais il y a de telles oppositions à cette représentation que la discussion du principe en a été réservée pour la commission de constitution et qu'il n'est pas certain qu'on puisse l'introduire dans le texte définitif. En tous cas, une Chambre des Etats serait préférable à bien des égards et les Etats auraient dû comprendre qu'une participation plus grande à la législation aurait pu être donnée à une telle chambre qu'on ne pourra le faire au Reichsrat. De plus, on a été obligé de réduire l'influence de la

Prusse dans le Reichsrat et de lui donner une représentation qui ne correspond, ni à son étendue, ni au nombre de ses habitants, cette réduction eût été moindre dans une Chambre des Etats dans laquelle des Pays comme la Prusse rhénane, la Hesse, le Hanovre auraient pu avoir une représentation. Mais les Etats ne voulaient pas se contenter de coopérer à la législation, ils voulaient encore avoir voix délibérative en matière administrative. C'est pourquoi on songea au Reichsrat, dans la forme où il est actuellement présenté.

Enfin, on reproche au projet de maintenir des droits particuliers. Il n'a pas été possible d'obtenir tout ce que l'on aurait désiré, mais il ne faut pas perdre de vue les résultats acquis. Les questions sur lesquelles le gouvernement a dû faire les concessions les plus regrettables sont celle des compétences et celle de la structure des territoires, mais il faut reconnaître que si la première peut être réglée de façon satisfaisante, surtout si l'armée et les voies de communications sont transférées au Reich, la question de la structure des territoires perdra beaucoup de son importance, et l'on pourra attendre sans crainte l'évolution future.

Le député Alpers, de Hambourg, qui n'appartient à aucun parti, prend alors la parole pour protester contre l'unitarisme « à la française ». Le peuple Allemand veut que l'on respecte ses habitudes locales. Les Etats modernes ont besoin d'une certaine unité dans la législation, mais il faut en laisser l'application aux Etats particuliers. On se souvient de l'As-

semblée des marchands de Hambourg qui se réunit pendant l'été de 1918 et qui invita le Reichstag à sa session. Elle réclama la séparation de Berlin. Ce n'était pas par haine de Berlin, mais c'était une protestation du commerce et de la navigation de Hambourg, contre la centralisation prussienne. On construit maintenant des Etats artificiellement, on veut séparer ce qui est uni comme la Franconie et la Bavière, et réunir ce qui est étranger l'un à l'autre comme le Hanovre et le Holstein. De nouveaux Etats ne peuvent être créés que si les populations le réclament. L'hégémonie de la Prusse, qu'il faut détruire, disparaîtra sans morcellement complet, si l'on rend leur liberté aux Territoires de l'Ouest. Le Hanovre n'a pas encore oublié qu'on lui a enlevé son indépendance en 1866 et la revendique toujours. La vieille indépendance de la Basse-Saxe pousse le peuple hanovrien à la lutte. Aucun lien de droit n'existe entre le Hanovre et la Prusse, qui l'a annexé de force, et à ce propos le député Alpers rappelle l'histoire de la guerre de Hanovre, raconte comment celle-ci a été falsifiée par la Prusse dans l'enseignement public, et termine en réclamant l'indépendance de cette province. Le Hanovre formerait avec le Brunswick un nouvel Etat de Basse-Saxe comprenant 3 à 4 millions d'habitants. Il ne s'agit pas de particularisme étroit, le parti allemand hanovrien désire un fort pouvoir central, mais il veut que les populations qu'il représente puissent vivre et se développer conformément à leur tradition et à leur culture.

Le ministre de la Justice prussien Heine répond à ces attaques en rappelant le rôle que la Prusse a joué dans l'histoire d'Allemagne. La séparation du Hanovre et de la Prusse est le morcellement de cette dernière. « Si M. Alpers, dit-il, rappelle des prétentions de l'histoire ancienne et veut entamer une polémique sur de vieilles fautes de l'époque dynastique, ce ne sont plus des preuves aujourd'hui qui soient de nature à convaincre... Il ne faut pas regarder le passé mais l'avenir. » La Prusse possède toujours une solide organisation administrative, de bonnes finances, et un puissant réseau de chemins de fer, l'affaiblir serait affaiblir le Reich. Elle a représenté à la Commission des Etats l'esprit unitaire : briser l'unité de la Prusse serait briser l'unité du Reich.

Le Dr Beyerle présente le point de vue du parti populaire bavarois (B. V. P.) qui est particulariste. Il s'élève contre l'esprit du gouvernement actuel qui désire une évolution de la constitution vers l'unité. Une constitution ne se refait pas tous les jours, et si l'on estime que la forme fédérative est celle qui convient à l'Etat Allemand, il faut l'adopter résolument. Mais le fédéralisme est-il réellement préférable à l'unitarisme ? On a reproché aux Etats particuliers d'être des créations artificielles, formées au hasard de la politique des princes, qui ne correspondent plus aux nécessités actuelles. On ne peut pas dire cependant que cela s'applique à Dresde, à Weimar ou à Munich qui ne sont pas des créations du hasard. Dans toute évolution d'un Etat, il y a une part de ha-

sard, et cela aussi bien dans un canton suisse ou dans un Etat de l'Union américaine que dans un royaume de Bavière ou une principauté de Reuss. Ce qui a été créé par le hasard se développe dans la conscience politique des citoyens comme une utilité, quelquefois même comme une nécessité, et lorsque cela se produit, il faut que, nous aussi, les législateurs de la nouvelle Allemagne, nous nous y arrêtons. On reconnaît en général le besoin d'union qu'a l'Allemagne centrale thuringienne. On est prêt de tous côtés à faire les modifications nécessaires à la carte fédérale pour réaliser cette union parce qu'elle est conforme à la volonté des populations. Mais, par contre, les grands et moyens Etats de l'Allemagne font preuve d'une structure beaucoup plus solide et leurs frontières ne sont pas seulement l'œuvre du hasard. Il ne s'agit pas de refaire une carte de l'Allemagne d'après un principe, il faut certes tenir compte de la communauté de sang et de mœurs, mais aussi de la communauté des intérêts économiques et agricoles. Nous voulons un fédéralisme sain qui reconnaisse au Reich les droits qu'il doit avoir, mais qui ne prive pas les Etats d'air et de lumière, parce nous pensons que l'Etat fédéral est approprié à la nature du peuple allemand et qu'il est conforme à ses aspirations libérales dans la confédération. « Il constitue un soutien de haute valeur civilisatrice, une source d'enrichissement intérieur, un moyen de développer le sentiment national, les mœurs et le caractère locaux, un champ d'action pour la vie politique dans un cercle restreint, il pousse au développement de la vie

individuelle et offre une possibilité d'activité politique pour une population attachée à sa terre. C'est aussi une caution de paix religieuse, qui trouve sa meilleure garantie et son meilleur respect dans le voisinage reconnu et protégé par les Etats particuliers des territoires catholiques et réformés et des communautés chrétiennes. Le radicalisme qui méconnaîtrait tout cela serait certainement un mal. »

La puissance des Etats particuliers doit être absolue en dehors des matières confiées au Reich, et la compétence de ce dernier doit être fixe. Il ne faut pas qu'elle puisse évoluer dans le sens de l'unité sans une modification de la constitution. Le professeur bâlois Andreas Hensler, un de ceux qui connaissent le mieux l'histoire du droit allemand, disait : « Est-il donc nécessaire que le paysan de Frise orientale, celui de Haute-Bavière ou celui de Prusse orientale transmette sa propriété d'après les mêmes règles juridiques ? N'y a-t-il pas des différences considérables dans l'agriculture qui recommandent l'individualité juridique des Etats-membres ? »

Il faudra examiner de près la question prussienne. La puissance du Reich étant renforcée, il n'y aura pas de raison pour maintenir l'unité de la Prusse, si ses populations veulent être séparées. Les efforts de la Prusse rhénane et du Hanovre pour obtenir l'indépendance exigent qu'on examine sérieusement la question, car, pour nous, la puissance du Reich n'augmente pas avec l'unité de l'Etat-type et plus on donnera de liberté aux différentes races, plus on augmentera leurs forces et leur plaisir d'appartenir au Reich.

Le D^r Beyerle, répond le D^r Preuss, considère le Reich comme une organisation bureaucratique alors que les Etats particuliers seraient des facteurs de progrès, c'est inexact ; ce qui manque au Reich, c'est l'administration, alors que celle-ci est très développée dans les Etats. De plus ce que les Etats ont fait pour la culture allemande n'est contesté par personne, mais c'est une culture allemande qu'ils ont créée et non une culture locale.

Le D^r Düringer, président de la Société « Recht und Wirtschaft », reconnaît que théoriquement le projet du D^r Preuss résout le problème de la constitution *summa cum laude*, mais qu'il ne tient pas assez compte des réalités politiques, des sentiments et des impondérables. Il est opposé au morcellement de la Prusse, et réclame le maintien d'Etats-membres assez forts, au nom du parti national populaire et de la Bade qu'il représente.

Le professeur Schücking, du parti démocratique (D. D. P.), expose que sous l'ancien régime le Reich n'était que le prolongement de la Prusse, que celle-ci a conduit l'Allemagne à une grande prospérité, mais que plus récemment encore, elle l'a conduite à la ruine. D'ailleurs le système prussien-allemand s'était heurté au monde civilisé tout entier et, par son uniformation de la pensée, il n'a pu former de chefs dont on aurait eu tant besoin.

Le député Colshorn expose encore le point de vue hanovrien, mais le D^r Heine, ministre de la Justice de Prusse, proteste contre les prétentions de 4 ou 500.000 hanovriens qui ont contre eux tous les

ouvriers démocrates-socialistes. Le démembrement de la Prusse, en dehors des inconvénients politiques, sera la ruine des universités, écoles supérieures et de tous des organismes de civilisation, que de petits Etats ne peuvent entretenir avec leurs faibles ressources.

La séance du 4 mars fut la troisième consacrée aux débats relatifs au projet du gouvernement. Plusieurs orateurs prirent la parole, mais le seul discours marquant fut celui du Dr Stresemann, du parti populaire (D. V. P.). Ce fut encore un plaidoyer en faveur de la Prusse : les défauts qu'on lui reproche et les fautes dont on l'accuse sont exagérés et injustes. En tous cas, il est de la plus grande ingratitude de méconnaître le rôle historique qu'elle a joué et les services qu'elle a rendus à l'unité allemande. Pourquoi dirige-t-on toutes les attaques contre elle et seulement contre elle ? On lui reproche de n'être que le produit d'une politique dynastique, mais si l'on étudie l'histoire, on s'aperçoit qu'il n'en va pas autrement des autres Etats. La Prusse, dit-on, est composée de races diverses, mais la Bavière n'est-elle habitée que par une race homogène ? Le grand duché de Bade a-t-il été créé sur le droit qu'a une race de disposer d'elle-même ? Ne voit-on pas des provinces composées d'éléments très divers et résultant d'une politique dynastique former de nos jours, grâce à une longue vie et une longue histoire communes, des Etats très unis, possédant un vif sentiment national ? Dans la situation actuelle, deux chemins s'ouvrent devant l'Allemagne : ou bien

l'Etat unitaire, qui procure, nous l'avons vu chez nos ennemis, une grande force à la puissance publique, mais qui, en présence de l'opposition populaire et de la défaillance même des démocrates-socialistes, n'est pas réalisable, ou bien un Etat à caractère fédéral, mieux adapté à la diversité de culture des différentes familles de la race allemande. Mais si l'on adopte l'Etat fédéral, il faut laisser aux Etats les éléments d'une vie locale indépendante. En outre ces Etats doivent demeurer tels qu'ils sont, et si les Bavaois sont opposés à un retranchement de territoires de la Bavière, il n'y a pas de raison d'exiger un morcellement de la Prusse, surtout depuis que ce pays a perdu les moyens d'exercer l'hégémonie qu'on lui reprochait. La domination de Berlin contrariait, dit-on, le développement des centres intellectuels de l'Allemagne du Sud, mais MM. Spahn et Trimborn peuvent-ils dire que, bien qu'appartenant à la Prusse, les centres de Dusseldorf et de Cologne n'ont pu, en face de Berlin, développer leur vie intellectuelle particulière ? La création d'une république allemande occidentale ne favoriserait pas davantage ce développement, mais cette séparation à l'intérieur du Reich, cette séparation de la Prusse signifierait, aux yeux du monde, le désir de se séparer du Reich et l'Entente ne manquerait pas de l'utiliser à son profit.

L'autonomie du Hanovre ne se justifie pas davantage et il proteste, en sa qualité de député de cette province, contre une séparation d'avec la Prusse. Les partisans de la séparation, quoi qu'ils en disent, n'ont pas le peuple derrière eux.

Telles sont les idées qui furent développées par les différents députés qui prirent la parole devant l'Assemblée Nationale Constituante, pendant les trois premières séances consacrées à la discussion du projet de constitution du gouvernement.

Une motion fut présentée proposant de confier l'examen du texte gouvernemental à une commission de 28 membres, choisis au sein de l'Assemblée. Aucune opposition ne s'étant manifestée, une commission fut nommée qui commença ses travaux le lendemain même.

CHAPITRE VI

Examen du projet de la 8^e commission, dite commission de constitution. — Analyse des débats au sein de la commission. — Délibérations de l'Assemblée Nationale avant le vote définitif.

Projet de la 8^e Commission.

La commission élue par l'Assemblée Nationale, pour rédiger un projet de constitution, se composait de 28 membres appartenant à tous les partis. Elle était présidée par le député démocrate Conrad Haussmann, avocat, ancien ministre du Wurtemberg. Ses délibérations, à proprement parler, durèrent du 4 mars 1919 au 2 juin, mais à la séance du 3 juin, on procéda à une seconde lecture du projet, et la commission ne termina ses travaux que le 18 juin. Elle élaborait un projet qui fut soumis à l'Assemblée Nationale comme « pièce jointe au rapport oral de la 8^e commission sur le projet d'une constitution » (1).

Ce projet est d'une grande importance, car il ne subit de la part de l'Assemblée que peu de modifications. Le travail et les délibérations de la commission doivent donc être étudiés de près pour connaître l'esprit du texte définitif. Nous analyserons les prin-

(1) *Drucksachen*, n° 391.

cipales discussions, qui eurent lieu au sein de la commission, sur les matières touchant l'unitarisme et le fédéralisme, et nous indiquerons les caractéristiques essentielles du texte établi par la commission.

Dès sa première séance, la commission organisa son travail, sur la proposition de son président, de la façon suivante :

Les 118 articles du projet du gouvernement qui devait servir de base de discussion furent divisés en 12 sections, et deux rapporteurs furent nommés pour chaque section (1).

(1) En raison de l'influence prépondérante qu'a eue la commission sur le texte définitif, il nous a semblé intéressant d'indiquer la façon dont son travail fut réparti et de donner quelques précisions sur les rapporteurs de chaque section :

I. — *Le Reich* (art. 1 à 6 et 10 à 14) :

D^r Kahl, Docteur en théologie, en droit et en médecine. Professeur à la Faculté de droit de Berlin. Membre du Comité directeur du Synode général de l'Eglise réformée de Prusse ; membre du Comité de rédaction de la *Deutsche Juristen Zeitung* et de la *Deutsche Strafrechtszeitung*. — Deutsche Volkspartei.

D^r Quarck, Docteur en droit, Publiciste à Francfort-s/M. Ancien député au Reichstag, adjoint au ministère de l'Intérieur du Reich depuis 1918. Rédacteur à la *Frankfurter Zeitung* et à plusieurs autres journaux de Francfort. — Démocrate-socialiste.

II. — *Législation* (art. 9) :

D^r Spahn, Docteur en droit, ancien ministre à Weimar, ancien député au Reichstag, ancien député à la Chambre basse et à la Chambre des seigneurs de Prusse, ancien ministre de la Justice de Prusse. — Centre.

D^r Heinze, Docteur en droit, ancien ministre de la Justice

Les principales modifications que la 8^e Commission apporta au projet du gouvernement n° 2 portent sur les points suivants :

Le projet est dépouillé d'une grande partie de ses réserves particularistes et est complété sur plusieurs points.

de Saxe. — Deutsche Volkspartei.

III. — *Etats-membres* (art. 15 à 27 et 118) :

D^r Beyerle, Professeur de droit civil, de droit allemand et de droit commercial à la Faculté de droit de Munich. Ancien membre de la section politique près du gouverneur général de la Belgique et adjoint au directeur de l'administration des Flandres pendant la guerre. Auteur de nombreux ouvrages de droit et de politique. Président de la section de « Droit et Sciences sociales » à la Société Görre, pour le développement de la science dans l'Allemagne catholique. — Centre.

D^r Koch (Cassel), 1^{er} maire de Cassel. Ancien membre de la Chambre populaire de l'Oldenbourg, de la Chambre des seigneurs de Prusse, de la Chambre provinciale de Hesse-Nassau. Auteur d'ouvrages de droit constitutionnel et d'urbanisme. — Démocrate.

IV. — *Déclaration des droits* (art. 28, 29, 32, 33, 38 à 40) :

D^r Naumann, Publiciste à Berlin. Ancien pasteur. Auteur de nombreux ouvrages religieux, philosophiques et juridiques. — Deut. Demokr. Partei.

D^r Düringer, ancien ministre de la Justice de Bade. Ancien président de la Cour d'appel de Carlsruhe. Ancien délégué de Bade au Bundesrat. 1^{er} président de la Société « Recht und Wirtschaft ». Auteur d'un *Traité de droit commercial* et d'ouvrages philosophiques. — Deutschnationale Volkspartei.

V. — *Eglises et Ecoles* (art. 30 et 31) :

Gröber, ancien secrétaire d'Etat à Heilbronn. Avocat, puis juge, membre du Reichstag depuis 1887 et de la seconde Chambre du Landtag wurtembergeois depuis 1889. Il avait été

Les anciens droits de la Bavière sont supprimés comme l'ont été ceux des autres pays. Seuls les droits relatifs aux chemins de fer, aux P. T. T. et aux canaux sont maintenus jusqu'au 1^{er} octobre 1920.

Les Gliedstaaten, Etats membres, reçoivent le nom de Länder, Pays.

ministre dans le cabinet du Prince Max de Bade. Membre du Comité directeur de l'Association populaire de l'Allemagne catholique et du Comité central de l'assemblée générale des catholiques d'Allemagne. — Centre.

Meerfeld, ayant appris le métier de sellier, il le quitta pour faire du journalisme. Il devint rédacteur en chef de la *Kölnische Zeitung* de Cologne et écrivit une histoire du parti du Centre. Député au Reichstag en 1917. — Soz. Dem.

VI. — *Socialisation* (art. 34 à 37 et 9, § 15) :

Ratzenstein, publiciste. Referendar à Hessen, destitué pour raisons politiques. Il collabora à de nombreux journaux, fut secrétaire de syndicats ouvriers et professeur dans des écoles professionnelles et dans des écoles d'éducation ouvrières. En 1896 il fut condamné en Saxe à 8 mois de prison. — Démocrate-socialiste.

Stegerwald, secrétaire général du syndicat chrétien de l'Allemagne à Cologne. Ancien tailleur. Il fit des études à l'Université de Munich et à l'Ecole supérieure de commerce de Cologne à titre d'auditeur libre. Membre en 1917 de la Chambre des seigneurs de Prusse. Il parcourut toute l'Europe en qualité de secrétaire des organisations ouvrières chrétiennes. — Centre.

VII. — *Reichstag* (art. 41 à 60) :

Dr Kohn, avocat à Berlin. Conseiller municipal de Berlin et membre du Reichstag. — Unabhäng. soz. demokr. Partei.

Schulz (Bromberg) Geheimer Justizrat. Juge au tribunal de Bromberg. Membre du Reichstag en 1907. — Deut. nat.

La Prusse perd l'hégémonie qui lui était assurée dans le projet du gouvernement. Les voix dont elle dispose au Reichsrat sont bien portées de un tiers à deux cinquièmes (art. 62), mais cette proportion perd de sa valeur par la disposition de l'article 64 qui décide : « Les pays seront représentés au Reichsrat par des membres de leur gouvernement. Toutefois la

Volkspart.

VIII. — *Président du Reich* (art. 61 à 73) :

Fischer (Berlin), directeur de l'imprimerie du « Vorwärts » et de la maison d'édition Paul Singer de Berlin. Membre du Reichstag depuis 1893. — Démocrate-socialiste.

Dr Ablass, Justizrat. Avocat et notaire à Hirschberg dans le Schleswig, membre du Reichstag depuis 1896. Membre de nombreuses sociétés et collaborateur de plusieurs journaux. Deut. Demokr. Partei.

IX. — *Gouvernement* (art. 74 à 79) :

Dr v. Delbrück, ancien ministre d'Etat à Iéna. Fit sa carrière dans les préfectures. Ancien 1^{er} maire de Dantzig. Ministre du Commerce et de l'Industrie de 1905 à 1909. Ministre de l'Intérieur et remplaçant du Chancelier de 1909 à 1916. Vice-président des ministres de Prusse. Ancien chef du Cabinet civil de l'Empereur. Membre de la Chambre des seigneurs de Prusse. — Deut. nat. Volkspartei.

Fischer (Berlin). Voir *suprà*.

X. — *Finances et Commerce* (art. 7, 80 à 85, 115 à 117) :

Dr Spahn, ancien ministre de la Justice de Prusse. Membre du Reichstag et de la Chambre populaire de Prusse. — Centre.

Kahmann, mécanicien. Secrétaire du parti social-démocrate en Saxe. Membre de nombreuses sociétés, commissions et syndicats. Membre du Comité exécutif du Conseil des ouvriers et soldats de Dresde. Membre du Conseil central de la République social-démocratique d'Allemagne. Collaborateur de

moitié des voix prussiennes seront attribuées, par une loi d'Etat, à des administrations provinciales prussiennes. »

La compétence législative du Reich est augmentée et les matières qu'elle embrasse sont précisées, à son profit.

Ajoutons pour mémoire, bien que ces modifications n'intéressent qu'indirectement l'unitarisme et le fédéralisme, que le Référendum est organisé et que l'initiative législative populaire est introduite (art. 74). La déclaration des droits passe de 13 à 56 articles, car aux droits fondamentaux des Allemands on ajoute les devoirs. Des dispositions nouvelles sur la Religion, l'Ecole, la vie économique sont adoptées, enfin le

plusieurs journaux. — Démocrate-socialiste.

XI. — *Communications* (art. 86 à 107) :

a) Postes et chemins de fer.

D^r Zöphel, Avocat à Leipzig. Député au Landtag de Prusse et collaborateur de nombreux journaux. — Deut. Demokr. Partei.

Vogel, sculpteur. Secrétaire du parti Démocrate-socialiste du Nord de la Bavière. Membre du Landtag bavarois. — Soz. Dem. Partei.

b) Canaux et roulage (art. 101 à 106) :

Koch (Cassel). Voir *suprà*.

Vogel. Voir *suprà*.

XII. — *Justice* (art. 108 à 110) :

Trimborn, Geheimer Justizrat. Avocat à Cologne. Conseiller municipal de Cologne de 1894 à 1913. Député au Reichstag de 1896 à 1912. Membre du Landtag pour Cologne. Membre de l'Administration civile de la Belgique pendant la guerre. — Centre.

D^r Ablass. Voir *suprà*.

système allemand des Conseils acquiert définitivement droit de cité.

Nous examinerons les principales discussions auxquelles ces modifications ont donné lieu (1).

Appellation du nouvel Etat.

Le Dr Kahl commence par exposer pourquoi il préfère l'appellation Deutsches Reich à Deutsche Republik, en tête de la constitution. C'est, dit-il, que si la forme du gouvernement est importante, elle n'est pas, pour l'Etat, la chose capitale. De même, le sous-titre « Le Reich et ses Etats-membres » non seulement pose un problème, mais il le résout. C'est reconnaître l'autonomie des Etats membres, or dans un Etat unitaire il ne peut y avoir place pour eux. Comme idéal politique, comme but historique l'Etat unitaire peut subsister, mais il est prématuré comme réalisation immédiate. Il est certain qu'avec le développement continu du Reich, nous arriverons à l'Etat unitaire, mais pour le moment le Reich reste un Etat fédéral. La question se pose également de savoir si le nouvel Etat succédera juridiquement à l'ancien. Les conséquences pratiques peuvent être importantes. En ce qui concerne le droit privé, il y a toute une série de droits, nés sous l'ancien régime, qui seront transportés dans le nouveau Reich et l'on peut dire qu'il y a, en ce sens, une véritable continuité de droit. Mais, d'autre part, il y a une telle rupture avec le passé depuis les événements révolutionnaires que

(1) *Drucksachen*, n° 391.

L'on peut à peine dire qu'il y ait une continuité de droit, prise dans ce sens que le troisième nouveau Reich est le successeur, en droit, du second. Il en diffère totalement par sa création et par sa structure juridique. Certes, c'est toujours un Etat fédéral, mais il ne ressemble ni à celui de 1867, ni à celui de 1871. Actuellement, c'est une Assemblée Nationale constituante souveraine qui rédige la constitution ; aucune loi d'Etat ne sera nécessaire pour que celle-ci entre en vigueur. Un Etat fédéral est une association d'Etats, possédant un pouvoir central, auquel tous les gouvernements associés participent d'une façon quelconque (c'est la définition qu'on a donnée jusqu'à présent), mais actuellement le pouvoir du Reich s'exerce sans la participation expresse des Etats-membres. Le nouvel Etat fédéral est donc juridiquement une *res sui generis*.

Il faut poser nettement la question : l'entête « Le Reich et ses Etats-membres » signifie : L'Etat unitaire est écarté, l'Etat fédéral est prévu. Les membres de la Commission sont-ils tous d'accord sur ce point ?

M. Naumann admet les mots « Deutsches Reich », mais attire l'attention sur ce fait que cette appellation est de nature à créer des difficultés avec l'étranger qui prétendra que le nouvel « Empire » ne diffère pas de l'ancien. Il propose « Deutscher Bund » qui sera traduit par Union ou Fédération.

Le Dr Preuss s'élève contre cette proposition. Ce serait un retour en arrière que de passer de « Deutsches Reich » à « Deutscher Bund ». Quant à la question de la continuité de droit entre l'ancien et le nou-

veau Reich, elle ne se pose pas : le sujet de droit est toujours le même, mais avec une constitution différente. Il insiste pour que l'expression « Deutscher Bund » soit écartée, il préférerait en tous cas « République allemande ».

Le Dr Abläss est d'avis que le mot Reich soit conservé ; il symbolise la formation historique de l'Allemagne. Mais il ne faut pas en conclure que le Reich est une Fédération (Bund) des nouveaux Etats particuliers républicains. Par la Révolution, le peuple allemand a fondé le Reich sur la souveraineté du peuple entier et les Etats ne conservent de leur pouvoir que ce que le peuple Allemand leur délègue. Il n'aime pas le mot Etats-membres (Gliederstaaten) et propose : Républiques (Freistaaten).

Cette proposition semble inadmissible au Dr Preuss qui explique à nouveau que « Freistaat » est le mot allemand pour « République ». On ne peut dire « Le Reich et ses Républiques » sans nier implicitement, ce que personne ne veut, la forme républicaine du Reich. En effet, pour être logique, il faudrait dire : « Le Reich républicain et ses Etats-membres républicains » (Das Reichsfreistaat und seine gliederstaatlichen Freistaaten), ce qui n'est pas heureux.

Le Dr von Preger (Bavière), croit devoir, alors, faire entendre le son de voix particulariste. La Révolution, dit-il, n'a pas brisé complètement l'ancienne constitution. Elle n'a pas changé les rapports de droit existant entre le Reich et ses Etats : ceux-ci restent les mêmes, jusqu'à ce que l'Assemblée constituante ait pris de nouvelles dispositions. D'ailleurs l'an-

cienne constitution stipule dans son article 78 § 2 qu'elle ne pourrait être modifiée qu'avec l'assentiment des Etats. Certes, l'Assemblée constituante est souveraine et peut donner une constitution au peuple allemand, mais à côté de l'Assemblée Nationale, il y a les assemblées nationales des Etats particuliers qui tiennent leurs mandats des peuples particuliers et qui ont reçu mission de donner une constitution à leurs pays. Si les deux parties ne se mettent pas d'accord, conformément aux dispositions de l'ancienne constitution relatives aux rapports entre le Reich et les Etats, il pourra se produire des conflits. La limite des droits de l'Assemblée Nationale coïncide avec celle de ses pouvoirs. C'est pourquoi le gouvernement bavaïse est particulièrement reconnaissant au gouvernement du Reich, et surtout au Président, d'avoir déclaré officiellement sa volonté de voir se régler la question des droits particuliers des Etats, non à la majorité, mais par une entente amiable des parties. Ni le premier projet Preuss qui fut élaboré sans entente préalable avec les Etats, ni celui que le gouvernement publia sans le considérer comme engageant sa responsabilité (Projet du gouvernement, n° 1) n'auraient pu servir de base de discussion aux Etats particuliers. Il en est autrement du projet actuel qui a été fait en accord avec eux et qui a obtenu leur assentiment sous réserve du règlement de leurs droits particuliers. Le Dr von Preger supplie l'Assemblée de se placer sur le même terrain et de ne pas passer à l'ordre du jour sur la question des droits des Etats qui reposent, non sur la constitution, mais sur

des dispositions contractuelles. Il pourrait en résulter des conflits que la Bavière tient essentiellement à éviter. Celle-ci est très fidèlement attachée au Reich, mais est d'avis que les conditions contractuelles avec lesquelles elle est entrée dans le Reich en 1870 ne peuvent être modifiées sans son consentement.

Le Dr Cohn est opposé au maintien du mot Reich, trop compromettant aux yeux de l'étranger. D'ailleurs le nouvel édifice est si différent de l'ancien qu'il n'y a pas lieu de lui conserver le nom d'une firme qui a fait banqueroute.

M. Koch (Cassel) désire que l'on conserve « Deutsches Reich » qui est un bon vieux mot, mais à Etats-membres qui rappellent trop le particularisme, il préfère « Pays » (Länder) qui revient si souvent en droit constitutionnel (1).

M. Naumann répond à M. Katzenstein qui juge l'objection tirée de l'effet produit à l'étranger par le mot « Reich » insignifiante, que cette objection sera au contraire très importante quand il s'agira de faire entrer l'Allemagne dans la Société des Nations. Le mod Bund (Fédération) n'indique pas, selon lui, un recul, Fédération signifie union, resserrement.

M. von Delbrück aurait préféré que les délibérations de la Commission eussent pour base un autre projet que celui du gouvernement qui n'est pas systé-

(1) Cf. cum Landeshoheit, Landesgesetzgebung, Landesangelegenheiten, Landesverfassung, Landtag, Kronland, Landgraf... etc.

matique. Néanmoins il l'accepte pour ne pas retarder les travaux. Il demande que les mots *Deutsches Reich* soient maintenus. Le mot *Reich* représente actuellement les souffrances récentes, mais un jour viendra où l'on se rappellera le passé avec fierté, où le monde, lui aussi, qui est encore soucieux de la puissance de l'ancien *Reich*, reconnaitra ce qu'il a produit. « Nous voulons conserver dans l'avenir ce qui pour nous, dans le passé, était plein de valeur, à savoir la raison sociale non pas d'un Etat qui a fait banqueroute, mais celle d'un Etat qui est mort en combattant héroïquement. Si les Français ou les Anglais apprennent que nous avons changé ce mot par égard pour eux, il n'en restera pour nous que le sentiment du mépris de l'étranger. »

Le Dr Beyerle s'associe au délégué bavaïois von Preger pour demander le respect de la volonté des Etats-membres. Il propose que la Constitution du Reich soit ratifiée par les Assemblées nationales des Etats particuliers.

Cette prétention d'une ratification, retorque le Dr Preuss, rendrait toute l'œuvre de l'Assemblée Nationale illusoire. Jamais les modifications de constitution n'ont été soumises à une ratification. D'ailleurs nous sommes en voie de nous mettre d'accord avec les Etats-membres sur les dispositions de la constitution.

Le Dr Quarck propose pour concilier tout le monde : « République du Reich Allemand » (*Republik des Deutschen Reiches*). Le Dr Cohn préfère « Reich et Pays » (*Reich und Länder*). M. Meerfeld : « Projet d'une constitution de la République d'Allemagne. »

Puis, toujours à propos de l'article 1^{er}, viennent la question de la délimitation des frontières du Reich et celle de ses couleurs nationales. Le Dr Kahl, rapporteur, rappelle que d'après le projet, le Reich doit comprendre deux sortes de territoires : 1° les territoires des Etats-membres qui ont fait partie du Reich jusqu'à présent, 2° les territoires dont la population, en vertu du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, demandera à être incorporée à lui, et qui seront acceptés par une loi du Reich.

Certains projets énumèrent les différents Etats-membres qui composent le Reich et disent : Le territoire du Reich se compose des Etats de Prusse... etc. (Das Reichsgebiet besteht aus den Staaten Preussen... u. s. w.). Cette rédaction entraînerait, en cas de modifications ultérieures des frontières de ces Etats, une modification de la constitution. Il en irait différemment si l'on écrivait : Le territoire du Reich se compose des territoires des Etats de Prusse... etc (Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der Staaten Preussen... u. s. w.). C'est donc ce texte qui doit être adopté.

En ce qui concerne la disposition : « Les territoires dont la population, en vertu du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes »... cette dernière précision semble inutile et lie le Reich sans nécessité ; le principe est encore jeune et il est imprudent de l'insérer dans une constitution. L'article vise surtout le rattachement au Reich de l'Autriche allemande, mais il peut se présenter d'autres cas d'annexion, en dehors même de celles qui sont faites, de force, à la suite

d'une guerre. Il faut songer par exemple à de légères modifications de frontières n'intéressant qu'un petit nombre de frontaliers pour lesquels il serait ridicule de faire intervenir le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes.

Le Dr Quarck au contraire pense que les enseignements de la guerre permettent d'inférer, qu'à l'avenir, il ne pourra plus se faire d'annexions contraires à la volonté des peuples intéressés et que le principe doit être inclus dans le texte constitutionnel. Le Dr Preuss est également d'avis que la suppression de l'expression visée ferait suspecter l'Allemagne de desseins annexionnistes.

Quant aux couleurs du Reich, le rapporteur ne veut pas revenir sur ce qui a été dit à l'Assemblée Nationale siégeant *in plenum*, il regrette cependant que les anciennes couleurs ne soient pas maintenues, d'abord à cause des souvenirs historiques qu'elles évoquent, et ensuite à cause de leur meilleure visibilité sur mer.

Finalement, le texte suivant fut adopté par la Commission : « Reich et Pays ». Article 1^{er}. Le Reich Allemand est une république. La puissance publique émane du peuple. Article 2. Le territoire du Reich se compose du territoire des pays Allemands. D'autres territoires peuvent être incorporés par une loi du Reich, si leur population, en vertu du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, le désire. Article 3. Les couleurs du Reich sont noir, rouge, or. Le drapeau commercial sera déterminé par une loi du Reich.

La Puissance publique (Die Staatsgewalt).

Le Dr Kahl, rapporteur, expose : La rédaction du § 1^{er} est intentionnellement : La puissance publique appartient au peuple. La différence pratique entre ce texte et celui du projet du gouvernement est plus importante que ne le laisse croire la modification de rédaction qui est légère (Le rapporteur propose : *Die Staatsgewalt steht dem Volke zu* au lieu de *Die Staatsgewalt liegt beim Volke*). Cette dernière rédaction semble vouloir dire que la puissance du Reich, de même que la puissance des Pays, repose sur la souveraineté du Reich, tandis que la première n'indique pas si la souveraineté des Pays doit rester assurée. Il faut donc la préférer parce qu'à son avis la question de la souveraineté étant extrêmement épineuse, il vaut mieux ne rien préciser dans la constitution.

Le Dr Quarek, second rapporteur, est de l'avis opposé. Il importe au contraire, pour lui, que la question de la souveraineté soit tranchée et le texte du projet qui place la souveraineté dans le Reich doit être maintenue. Il stabilise la démocratie dans le Reich. On devrait même préciser encore et dire : Le peuple exerce la puissance publique (*Das Volk übt die Staatsgewalt aus*).

Le Dr Beyerle propose : « La puissance publique dans le Reich et dans les Etats particuliers réside dans le peuple. L'exercice de la puissance publique a lieu conformément à la constitution » (« *Die Staatsgewalt im Reich und in den Gliedstaaten liegt beim Volke. Die Ausübung der Staatsgewalt richtet sich*

nach der Verfassung »). Mais le Dr Heinze ayant nettement posé le problème : le Reich exerce une puissance publique et les pays également, il faut que l'on sache si la puissance publique du pays dérive de celle du Reich, le Dr Preuss précisa : le Reich est seul et entier souverain et le peuple Allemand, dans son ensemble, est porteur de la souveraineté du Reich. La question n'a d'ailleurs qu'un seul intérêt pratique, c'est celui de la compétence de déterminer les compétences, il faut donc, comme le fait le projet, spécifier que cette puissance publique est exercée par les organes prévus par la constitution.

La chose principale, dit le Dr von Preger (Bavière), est de décider que la souveraineté ne vient plus des princes, mais du peuple. Il faut, pour le reste, éviter de préciser si la puissance publique appartient au Reich ou aux Etats. Ceux-ci, en concluant en 1866-1871 une alliance éternelle, ont reporté sur le Reich une partie de leur souveraineté, pour le reste, elle leur est restée intacte. La révolution n'a rien changé à cette situation juridique, car elle a supprimé les dynasties, mais non l'existence et le droit des Etats particuliers. Je repousse donc l'idée que le Reich soit la source de tout droit pour les Etats.

M. Schäffer appuie cette opinion au nom de Wurtemberg.

Mais le Dr Preuss intervient : « Quand on discute sur cette malheureuse notion de souveraineté, on confond facilement deux choses. Certes, autrefois le Bundesrat était considéré comme porteur de la souveraineté, comme représentant des gouvernements

fédérés. Mais ceci disparaît complètement avec cette phrase : Le détenteur de la souveraineté dans le Reich est le peuple. C'est la conséquence du changement de constitution. Une tout autre question est celle de savoir si les Etats particuliers sont, comme tels, souverains vis-à-vis du Reich. Personne ne peut le prétendre car c'est en contradiction avec l'adage « Droit du Reich passe droit de Pays » (Reichsrecht bricht Landesrecht). Si le mot souveraineté a un sens, il signifie qu'au-dessus de l'Etat souverain, il n'y a aucune puissance de droit. C'est pourquoi un Etat-membre ne peut jamais être souverain.

Le Dr von Delbrück ayant objecté que les Etats fédérés avaient reporté sur le Reich une partie de leur souveraineté et que leurs droits réservés sont des droits contractuels, Preuss répliqua que le gouvernement du Reich était d'avis que l'Assemblée Nationale avait le droit de supprimer purement et simplement les droits réservés, mais que ce ne serait pas habile de sa part de le faire et qu'une entente serait préférable.

Finalement, on adopta le texte du projet : « La puissance publique est exercée, dans les affaires du Reich, par les organes du Reich et sur la base de la constitution du Reich, dans les affaires de Pays, par les organes de Pays, et sur la base des constitutions des Pays. »

Relations du Reich et des Etats avec l'étranger. — L'article 4 du projet était ainsi conçu : « § 1. — Les relations avec les Etats étrangers sont, pour la législation et l'administration, de la compétence exclusive du Reich. »

§ 2. — Pour les affaires dont le règlement relève de la législation locale, les Etats-membres peuvent conclure des traités avec les Etats étrangers. Ces traités devront obtenir la ratification du Reich.

§ 3. — En vue d'assurer la représentation des intérêts qui résultent, pour certains Etats, de leur situation économique particulière, ou de leur voisinage avec certains Etats étrangers, le Reich devra prendre des dispositions et des mesures en accord avec les Etats-membres intéressés ?

Le projet, dit le D^r Kahl, rapporteur, apporte un progrès sur l'ancien état de choses, puisqu'il consacre l'unité de compétence du Reich en matière de relations extérieures. Les Etats particuliers renoncent donc au droit d'avoir des ambassadeurs. En ce qui concerne les relations consulaires, les Etats-membres n'en entretenaient pas avec les pays étrangers, mais seulement avec les autres Etats de la fédération. Il serait utile que le gouvernement précisât s'il entend qu'à l'avenir ces relations consulaires entre Etats, à l'intérieur du Reich, soient supprimées.

Le projet, répond le D^r Preuss, ne prévoit pas la suppression de ces consulats intérieurs, mais il est probable que lorsque les Etats auront supprimé leurs relations extérieures ; ils ne continueront plus à entretenir des consulats à l'intérieur du Reich. Le D^r Delbrück se rallie à cette opinion, d'autant plus que le projet prévoyant que les ressortissants de chaque Etat particulier ayant, dans les autres Etats, les mêmes droits et les mêmes devoirs que dans le leur, il ne sera plus nécessaire d'avoir de consulats

pour représenter les droits des ressortissants de tel ou tel Etat.

Le D^r Cohn demande si le mot « administration » du § 1 de l'article 4 comprend aussi l'extradition dans la compétence exclusive du Reich. Les Etats l'ont toujours considérée comme relevant de leur police propre.

L'extradition, répond le rapporteur, est une matière du droit pénal international, si l'on désire qu'elle relève de la compétence du Reich, il faut le spécifier dans la constitution. MM. Zweigert et Ablass appuient cette opinion.

Sur présentation de différentes motions, l'article fut accepté dans son texte primitif, mais on y intercala entre les § 2 et 3 le texte suivant : « Les accords avec les Etats étrangers relatifs aux modifications des frontières du Reich seront conclus par le Reich après acceptation du pays intéressé. Les modifications de frontières ne peuvent avoir lieu que par une loi du Reich, à moins qu'il ne s'agisse de simples rectifications de frontières sur des parties de territoires non habitées.

Défense nationale. — L'art. 5 du projet était ainsi libellé :

§ 1. — « La défense du Reich sur terre, sur mer et dans l'air est de la compétence du Reich. La constitution militaire du peuple allemand sera fixée unitairement par une loi du Reich.

§ 2. — La législation, en cette matière, est de la compétence exclusive du Reich. L'administration est dirigée par le ministre de la Défense du Reich,

d'après les dispositions plus précises de la loi du Reich à intervenir sur l'organisation de l'Armée.

§ 3. — D'après cette loi, des pouvoirs administratifs autonomes, dont l'exercice sera soumis à la surveillance du Reich, devront être accordés aux détenteurs du Haut Commandement dans les Etats-membres et dans les provinces, en considération des qualités particulières de chaque race et des caractéristiques nationales.

§ 4. — Là où des administrations militaires locales autonomes ont existé, conformément aux anciennes règles constitutionnelles, il ne pourra être touché aux droits particuliers, résultant de cette situation, sans l'assentiment des Etats intéressés. Les administrations locales qui continueront ainsi à exister restent cependant directement responsables devant le Reich. Les droits spéciaux de la Bavière relatifs à l'Armée, résultant du traité d'alliance du 23 novembre 1870, ne peuvent être supprimés ou limités qu'avec son consentement, toutefois la Bavière devra rendre compte au Reich de l'emploi des ressources du Reich qui lui seront attribuées. »

La Commission accepta les §§ 1, 2 et 3 de cet article et les inscrivit aux articles 6 et 79 de son projet avec quelques modifications de forme, mais le sens resta le même.

Une grande discussion s'engage au sujet du § 4 qui reconnaissait les droits réservés de la Bavière. Le Dr Beyerle, rapporteur, plaida chaudement le maintien de ce paragraphe assurant que les droits relatifs à l'armée étaient ceux auxquels les Bavarois

tenaient le plus. Mais le second rapporteur, M. Koch, fut de l'avis opposé : maintenir les droits de la Bavière, c'est aussi maintenir ceux du Wurtemberg et de Bade, c'est briser l'organisation de l'armée. Le § 3 permet de décentraliser l'administration militaire et ménage les susceptibilités, le § 4 peut donc être supprimé.

Le ministre de la Guerre de Prusse, colonel Rheinhardt, exposa que l'armée de l'Empire reposait sur l'union personnelle du roi de Prusse et de l'empereur. Cet état de choses étant détruit, il faut créer un ministère de la Guerre du Reich fort, et ramener ceux des Etats au rang des commandements locaux.

Malgré les discours de l'ambassadeur bavarois, Dr von Preger, de l'attaché militaire, commandant Sperr, et de l'ambassadeur wurtembergeois Hildenbrandt, qui demandèrent le maintien des droits réservés, la commission vota la suppression du § 4. Mais pour concilier l'opposition des Etats, elle adopta une motion de son président Haussmann ainsi conçue : « La commission priera le gouvernement du Reich de s'efforcer d'obtenir, avant la discussion du projet en séance plénière de l'Assemblée, un accord sur l'organisation la plus convenable de l'administration de l'Armée, au moyen de l'adoption d'organismes semblables dans tous les Etats intéressés. »

Colonies. — L'article 6 « La législation et l'administration coloniales sont de la compétence exclusive du Reich » fut adopté presque à l'unanimité.

Douanes et impôts. — L'article 7 décidait :

§ 1. — « La législation relative aux douanes ainsi

qu'à toutes les affaires concernant l'unité du territoire douanier et commercial et la libre circulation des marchandises est de la compétence exclusive du Reich.

§ 2. — Le Reich a, en outre, le droit de légiférer en ce qui concerne les impositions et autres sources de revenus, lorsqu'il les réclame en tout ou en partie pour ses fins. Il en est de même en ce qui concerne la fixation des principes pour l'établissement et le mode de recouvrement des impôts dans les provinces, autant qu'ils sont compris dans le cadre du traité d'union douanière de 1867, ou qu'ils ont pour but d'éviter une double imposition.

§ 3. — Les douanes et les impôts de consommation seront levés et administrés par les autorités du Reich, les autres impôts du Reich par les Etats-membres.

§ 4. — Le recouvrement et l'administration des impôts du Reich, même indirects, qui ne sont pas prévus par le § 3, peuvent être transférés aux autorités du Reich par la législation du Reich.

§ 5. — Le recouvrement et l'administration des impôts du Reich, autant qu'ils n'incombent pas d'après le § 3 et le § 4 aux autorités du Reich, ainsi que les impôts des pays peuvent, sur la demande d'un Etat-membre, être transférés aux autorités du Reich.

§ 6. — Pour la nomination des autorités financières du Reich auxquelles sont confiés le recouvrement et l'administration des impôts, le choix de nationaux des Etats-membres doit être la règle,

quand il s'agit d'employés exerçant leurs fonctions dans les Etats-membres. »

Le § 1 n'était pas une innovation, il reproduisait les dispositions de l'ancienne constitution et fut accepté sans modifications. Il devint le paragraphe 3 de l'article 6 du projet de la commission.

Le § 2 était une modification de l'ancien système. Autrefois le Reich avait les impôts indirects, de revenu variable, et les Etats avaient les impôts directs qui leur fournissaient des ressources certaines. Il en résultait que les finances du Reich étaient instables, ce qui a amené ce dernier à prendre aussi des impôts directs en 1913 (Impôt foncier), et surtout les impôts de guerre. Le projet du gouvernement laissait au Reich des impôts des deux sortes, en somme c'était la centralisation financière. Malgré une intervention du Dr Heinze pour réclamer, en faveur des Etats, l'autonomie sur certaines sources de revenus, le § 2 fut adopté. Cependant sur intervention du Dr Ablass une légère modification fut apportée dans la rédaction : pour ne pas déparer la constitution qui est une œuvre nouvelle, il demanda que le renvoi à la loi de 1867 fût supprimé et au lieu de «... de même en ce qui concerne la fixation des principes... » la commission substitua le texte suivant : « Si le Reich décide de s'attribuer des impôts ou autres sources de revenus qui jusqu'à présent appartenaient aux Pays, il devra tenir compte du maintien de la possibilité de vivre des Pays » (art. 7 du projet de la commission).

Le § 3 donne au Reich les douanes et les impôts

de consommation, alors que sous l'ancien régime, la perception des droits de douanes appartenait exclusivement aux Etats sous réserve sans doute de certains principes unitaires. Ce paragraphe fut ratifié lui aussi par la commission (art. 83).

Les §§ 4 et 5 furent simplifiés de la façon suivante :

« § 4. — Le recouvrement et l'administration des impôts du Reich peuvent être transférés aux autorités du Reich pour la législation du Reich.

§ 5. — Le recouvrement et l'administration des impôts des Pays peuvent, sur la demande d'un Pays, être transférés aux autorités du Reich. »

Le § 6, avait fait remarquer le rapporteur Kahmann, est dangereux dans sa forme, car il ne faut pas que l'on soit esclave de la règle qu'il formule pour la nomination de certains fonctionnaires. Il faudrait trouver un texte qui permit d'exiger que pour les hautes fonctions, au moins, les candidats aient appartenu à l'administration centrale du Reich à Berlin, afin qu'ils aient une compétence étendue et une connaissance générale des services. Ce paragraphe était une concession faite aux Etats, la commission le rejeta.

L'adoption de cet article rencontra quelque opposition, car il réalise la centralisation fiscale du Reich. Cependant, en présence des charges financières énormes de l'Allemagne, le particularisme des Pays dut céder et faire cette concession importante.

Les articles 115, 116, 117 et 118 qui prévoyaient le maintien de droits spéciaux dans les Etats, relatifs aux douanes, aux impôts de consommation, à l'im-

pôt sur la bière, au monopole de l'alcool, aux assurances contre l'incendie immobilier, furent rejetés par la commission. L'article 115 fut remplacé par une disposition qui laissait aux Etats la perception des droits de douane et des impôts de consommation jusqu'au 1^{er} juillet 1921.

L'article 80 fait coïncider les frontières douanières avec les frontières politiques du Reich, et décide qu'à l'intérieur la circulation est libre. Mais le § 4 qui prévoyait le maintien de l'autonomie douanière dans les ports libres de Brême et de Hambourg fut supprimé, malgré les protestations du sénateur Nebeltau pour Brême et du sénateur Sthamer pour Hambourg. Là encore, la commission manifesta sa volonté de fortifier l'unité du Reich. Le § 5 de l'article 80 prévoyait que des exceptions pouvaient être apportées à la règle fixée dans certains cas, la commission, en seconde lecture, adopte une motion Koch précisant que ces exceptions ne pourraient être créées que par une loi du Reich.

L'article 81 ainsi conçu : « Les instructions de principes nécessaires à l'exécution unitaire et uniforme des lois de finances du Reich, relatives à l'organisation de l'administration et aux pouvoirs des autorités de contrôle du Reich, ainsi que les instructions relatives au décompte et à l'indemnisation des frais d'administration seront fixées par une loi du Reich », fut adopté dans une forme un peu différente, mais sans modification de sens (art. 84 du projet de la commission).

L'article 82 dans son § 4 décidait : « Les dépenses

non prévues dans le projet de budget, ou les augmentations de dépenses prévues dans le projet, qui sont décidées par le Reichstag, peuvent être supprimées par le Reichsrat. » La Commission voulut encore réduire le rôle du Reichsrat et adopta dans son projet (art. 85, §§ 4 et 5) le texte suivant : « Le Reichstag ne peut, sans l'assentiment du Reichsrat, augmenter les dépenses dans le projet du budget, ni en introduire de nouvelles. L'assentiment du Reichsrat peut être suppléé conformément aux dispositions de l'article 75. »

Ces dispositions de l'article 75 sont celles qui soumettent au référendum populaire les conflits entre le Reichstag et le Reichsrat. « Mais si la décision du Reichstag, dit l'article, contre le veto du Reichsrat, a été prise à la majorité des deux tiers, le président, dans le délai de trois mois, publiera la loi en la forme votée par le Reichstag ou ordonnera un référendum. »

Ainsi les dépenses non prévues dans le projet de budget pourront être engagées par le Reichstag, contre la volonté du Reichsrat, pourvu qu'une majorité des deux tiers soit réunie et que le président du Reich n'exige pas un référendum.

L'article 84 qui prévoit que le gouvernement du Reich rendra compte au Reichstag et au Reichsrat de l'emploi de toutes les recettes du Reich pour en obtenir décharge est accepté également (art. 86 du projet de la commission).

Compétence législative du Reich. — L'article 9 énumère toutes les matières qui sont de la compétence législative du Reich. C'est donc un des plus impor-

tants du projet et il souleva de longues controverses au sein de la commission mettant unitaristes et fédéralistes aux prises.

« Le Reich légifère sur... » dit l'article ; la phrase est imprécise. Le Dr Spahn, rapporteur, comprend, d'après ce texte, que le Reich légifère sur les matières énumérées, mais dans la mesure où il n'exerce pas ce droit, les Etats conservent leur compétence pour légiférer. Le Dr Heinze, second rapporteur, pense que le pouvoir du Reich de légiférer sur ces matières est facultatif et s'oppose au pouvoir exclusif qui interdit toute intervention des Etats. En tous cas, l'article 9 ne laisse aux Etats qu'une très petite compétence, ils ne pourront guère légiférer que sur l'administration intérieure et sur la politique de développement de la civilisation (Kulturpolitik). Il eût été plus simple de prendre la formule du projet privé du Dr Bredt qui décide : « La compétence législative du Reich est illimitée et n'a pas besoin, pour chaque matière, d'être déterminée d'une façon spéciale. » Mais, répond le Dr Preuss, il est curieux que celui-là même qui semble regretter que les droits des Etats ne soient pas plus étendus propose un texte qui les restreint encore plus. Adopter cette rédaction, insiste le Dr Freund, ministre de l'Intérieur prussien, amènerait des troubles, car on ne saurait jamais, de part et d'autre, jusqu'où on peut aller : le Reich ne saurait pas jusqu'à quel point il peut s'avancer dans la sphère de l'Etat particulier, celui-ci ne saurait pas jusqu'où le Reich décidera d'aller, il ne pourrait rien entreprendre, ni engager de sommes d'argent, dans l'incertitude.

On s'accorda sur ce point qu'il fallait limiter nommément les matières sur lesquelles le Reich aurait le pouvoir exclusif de légiférer. Mais la compétence du Reich, fit observer le Dr Quarck, ne doit pas seulement s'étendre aux fonctions qui exigent la puissance comme les Affaires étrangères, la Guerre, les Douanes, mais encore aux mesures économiques et de caractère social. Ainsi la monnaie, les poids et mesures, ne peuvent être réglés par les Etats. Il en est de même pour la législation industrielle, car dans l'industrie moderne, il n'y a plus de différences entre le Nord et le Sud.

Après de longues discussions pour savoir si la compétence du Reich serait générale ou précisée, et après le dépôt de nombreuses motions en première et en seconde lecture, on adopta un texte qui fournit matière à six articles. Un exposé systématique énumère les questions sur lesquelles le Reich peut légiférer : exclusivement, concurremment avec les Etats, ou, si le besoin s'en fait sentir, en vue de prendre des dispositions unitaires, ou pour fixer des principes généraux de législation, ou enfin pour fixer des principes de compétence et de recouvrement relatifs aux impôts des Pays dans la mesure où cela sera nécessaire pour sauvegarder de puissants intérêts sociaux de la population.

L'exécution des lois du Reich, disait le projet, incombe, en principe, aux autorités des Pays. Le Dr Beyerle demanda que les mots « en principe » fussent supprimés, mais sa motion fut rejetée et l'on adopta le texte suivant : Les lois du Reich sont exé-

cutées par les autorités des Pays, à moins que les lois du Reich ne contiennent une autre disposition.

Puis l'article 12 du projet de la commission, qui clôt cette énumération, précise : « Tant que, et dans la mesure où le Reich ne fait pas usage de son droit de légiférer, les Pays conservent le droit de légiférer. Cela ne s'applique pas aux cas pour lesquels le Reich a le droit exclusif de légiférer.

Le gouvernement du Reich a le droit d'opposer un *veto*, avec force suspensive, aux lois de Pays qui se rapportent aux objets visés par l'article 8, § 13, lorsqu'elles touchent aux intérêts généraux du Reich. »

Le § 13 vise la socialisation des richesses naturelles et des entreprises économiques, ainsi que la production, la création, la distribution et la formation des prix de biens d'ordre économique, en vue de l'organisation collectiviste.

L'article 10 du projet du gouvernement : « Droit de Reich passe droit de Pays », fut accepté avec une simple modification de terme pour raison euphonique (1). En cas de doute ou de désaccord, l'affaire pourra être portée devant une Haute Cour de justice du Reich (art. 11).

Exécution des lois du Reich. — L'article 13 décidait : « Le gouvernement du Reich prend les dispo-

(1) Le projet portait « Reichsrecht bricht Landesrecht » ; sur motion du Dr Cohn on écrivit « Reichsrecht bricht Landrecht », c'est plus euphonique, mais il y a un inconvénient qui peut prêter à confusion, c'est que Landrecht signifie aussi, dans la langue juridique : droit coutumier.

sitions nécessaires à l'exécution des lois du Reich. »

A propos de cet article le rapporteur, D^r Quarck, posa les questions suivantes : Que faut-il entendre par gouvernement, le président agissant avec le contre-seing d'un ministre, le ministre du Reich intéressé, ou tout le cabinet ? Le président dispose-t-il du droit de prendre des décrets, en cas de besoin ? Ne faut-il pas ajouter au texte proposé : « Tant que la loi n'en décide pas autrement dans un cas particulier » ?

La discussion de ces questions nous entraînerait hors de notre sujet. Nous retiendrons seulement que c'est au gouvernement qu'il appartient de prendre les décrets nécessaires à l'exécution des lois. Mais à ce propos se pose la question, réglée par l'article 27, de l'intervention du Reichsrat dans l'exercice du pouvoir exécutif.

L'article 27 était ainsi conçu : « Le gouvernement du Reich a besoin de l'assentiment du Reichsrat pour les mesures d'exécution des lois.

Le Reichsrat doit être tenu par les ministres du Reich au courant de la conduite des affaires du Reich. Dans les questions importantes, les ministres du Reich sont obligés de consulter les commissions compétentes du Reichsrat. »

D'après l'ancienne constitution (art. 7, § 2), le Bundesrat avait le droit de prendre des résolutions au sujet des décisions administratives générales, prises en vue de l'exécution des lois du Reich, tant qu'une loi du Reich n'en décidait pas autrement. Ainsi le Bundesrat prenait des décisions administra-

tives. D'après l'article 13 du projet, la compétence du Bundesrat est transférée au gouvernement qui porte la responsabilité parlementaire vis-à-vis du Reichstag aussi bien pour ses décrets que pour toutes les autres mesures qu'il prend.

Mais il faut déterminer si le gouvernement a toujours besoin de l'assentiment du Reichsrat, pour les décrets comme pour les ordonnances ministérielles. La délimitation entre les deux, fait remarquer M. Koch, second rapporteur, n'est pas toujours facile. Il faut plutôt distinguer les ordonnances ministérielles générales et les ordonnances spéciales. Les secondes sont celles qui sont adressées aux employés d'une administration ministérielle, elles constituent des « notes de service » et ne doivent pas avoir besoin de l'assentiment du Reichsrat, mais les instructions générales doivent, comme les décrets, être ratifiées par lui. Le Dr Preuss repousse cette opinion. Ce qu'il peut y avoir de douteux dans l'article 27, dit-il, est seulement l'expression « mesures d'exécution ». L'emploi de ce mot peut être expliqué de la façon suivante : « J'ai quitté les recherches scientifiques pour prendre un ministère et je voulais m'en tenir à la distinction théorique entre les décrets et les ordonnances ministérielles (Rechts = und Verwaltungsverordnungen). Mais les hommes qui depuis longtemps s'occupent pratiquement de la conduite de l'Etat m'ont dit, qu'en pratique, on n'avait pas l'habitude de faire cette distinction, qu'on n'avait jamais agi autrement que par « mesures d'exécution » (Ausführungsverordnungen) et que l'on entendait

par là les décrets (Rechtsverordnungen). » Cette conception a d'ailleurs été exposée devant la Commission des Etats. Mais la question est de haute importance, car c'est discuter implicitement si l'on veut le système parlementaire ou non. Un gouvernement parlementaire n'est pas possible si ses ordonnances ministérielles sont liées à l'assentiment d'une puissance indépendante de lui. On disait autrefois que le parlementarisme n'était pas possible en Allemagne en raison de la situation du Bundesrat. Il faut que ce soit, aujourd'hui, le contraire : le parlementarisme existe en Allemagne, l'ancienne situation du Bundesrat, notamment en ce qui concerne le droit de réglementer, ne doit plus exister. Si le Parlement engage la responsabilité d'un ministre parce que, pour l'exécution de la loi, il n'a pas pris telle ou telle mesure, il ne pourra cependant pas répondre : « Je regrette, je trouve également cette mesure utile, mais le Reichsrat ne veut pas ». La responsabilité a pour limites le pouvoir dont on dispose. Mais, dirait-on, l'exigence de l'assentiment du Reichsrat pour les décrets eux-mêmes est en contradiction avec la responsabilité ministérielle. Non pas, car en cas de dissentiment entre le Reichsrat et le gouvernement au sujet d'un décret, celui-ci pourrait avoir recours à un projet de loi qu'il soumettrait au Reichstag, ce qu'il ne pourrait faire si le conflit portait sur une ordonnance ministérielle. Il semble donc impossible de lier le gouvernement à l'assentiment du Reichsrat en ce qui concerne ses ordonnances.

Les représentants de la Bavière et du Wurtemberg

protestèrent contre cette théorie. Les députés Koch et Katzenstein proposèrent de limiter l'exigence de l'assentiment du Reichsrat, en ce qui concerne les ordonnances ministérielles, à celles qui concernent une loi dont l'exécution est confiée à l'administration des Etats.

Ainsi l'article 13 et le § 1 de l'article 27 furent supprimés et remplacés dans le projet de la Commission par l'article 77 ainsi conçu : « Les ordonnances ministérielles de caractère général (allgemeinen Verwaltungsvorschriften) nécessaires à l'exécution des lois du Reich sont édictées, à moins que les lois n'en décident autrement, par le gouvernement du Reich. A cet effet, celui-ci a besoin de l'assentiment du Reichsrat lorsque l'exécution des lois du Reich est laissée aux autorités de Pays. »

Le § 2 de l'article 27 fut accepté sans modifications et devint l'article 68 du projet de la Commission.

L'article 14 donne au Reich un droit de contrôle dans les matières sur lesquelles il légifère et spécifie de quelle façon ce contrôle doit s'exercer. Le texte du gouvernement fut adopté sans grandes modifications. Il prévoyait que le gouvernement peut prendre des *dispositions administratives générales* pour l'application des lois du Reich, en tant que l'exécution en est laissée aux autorités de Pays. La Commission préféra l'expression « *instructions générales* » (Anweisungen au lieu de Verwaltungsvorschriften). Le texte prévoyait que le gouvernement peut envoyer des commissaires près des autorités centrales de

Pays pour surveiller l'exécution des lois. La Commission adopta un texte, en première lecture, qui exigeait le consentement des autorités centrales de Pays, pour l'envoi de ces commissaires, et stipulait en outre que ceux-ci auraient le droit de vérifier les dossiers, et, par l'intermédiaire des autorités centrales de Pays, d'entendre des témoins et des experts. Mais en seconde lecture, le Dr Preuss ayant fait remarquer que ce droit s'entendait implicitement et que son énonciation n'aboutissait qu'à froisser des susceptibilités plus sensibles peut-être à la forme qu'au fond, la Commission retrancha cette addition et en revint au texte du projet gouvernemental.

En cas de désaccord, disait le projet, entre le Reich et un Etat, l'une des parties pourra en référer à la Haute Cour de Justice (Staatsgerichtshof). La Commission en première lecture préféra un texte ainsi conçu : ... « pourra en référer à une Cour de Justice du Reich ayant la compétence requise ou, à défaut d'une telle juridiction, à la Haute Cour de justice du Reich... » Mais en seconde lecture on en revint au texte initial.

Statut territorial des Pays. — L'article 15 du projet avait soulevé de vives discussions entre la Commission des Etats et le Gouvernement. Voici quel était le texte soumis à la Commission de constitution :

§ 1^{er}. — Les Etats-membres allemands ont le droit de se réunir par tout ou par parties, en vue de former de plus grands Etats-membres plus puissants. Dans

ce cas, il faudra partir, en principe, des points de vue suivants :

1°) Les petites portions de pays, qui n'ont aucun lien géographique ou économique avec les autres parties de leur Etat, doivent être réunies avec l'un des Etats-membres qui les touche.

2°) Les petites portions de pays, qui ont des liens économiques étroits avec un autre Etat-membre qui les touche ou avec une de ses parties, doivent être réunies à lui.

3°) Les petits Etats-membres doivent se rattacher aux autres Etats-membres qui les touchent ou qui sont situés près d'eux, à moins que des raisons économiques importantes n'exigent le maintien de leur indépendance.

Les portions de territoires d'autres Etats-membres non intéressés à cette réunion qui ont des liens économiques ou géographiques étroits avec les Etats qui se réunissent doivent être comprises dans ce rattachement.

4°) Les Etats-membres nouvellement créés doivent comprendre au moins un million d'habitants.

§ 2. — Si, dans ces cas, l'entente entre les intéressés ne peut être faite au cours des négociations, les représentations légales des Etats, communes ou syndicats de communes intéressés, peuvent demander l'intervention du Reich. *Si cette intervention reste sans effet, l'affaire peut, sur la demande de l'un des intéressés, être réglée par une loi modificative de la constitution (1).*

(1) Cette phrase est celle qui avait été rejetée par la Commission des Etats.

§ 3. — La formation de nouveaux Etats doit être confirmée par une loi du Reich. —

Ce texte souleva les mêmes controverses dans la commission de constitution que dans la Commission des Etats et dans l'Assemblée Nationale. C'est toujours le partage de la Prusse qui revint en question.

Le Dr Beyerle, premier rapporteur, fit remarquer que le projet du gouvernement différerait du premier projet Preuss en ceci que Preuss prévoyait la possibilité, pour les parties d'Etats, de se détacher de leur Etat pour former un pays autonome, alors que le projet actuel ne prévoyait que le rattachement d'un petit Etat à un plus grand. Le second rapporteur, M. Koch, n'était pas de cet avis. Il pensait que les mots « pour former de plus grands Etats-membres plus puissants », inscrits au § 1^{er}, permettaient à des territoires de se séparer d'autres Etats. « Plus grands ne voulait pas dire : plus grands que l'ancien Etat », mais « d'une bonne grandeur ». D'ailleurs, il n'admettait pas que la possibilité de démembrer la Prusse fût envisagée, tant que le Reich n'aurait pas assumé réellement la charge des principaux devoirs sociaux, ce qui ne pouvait se faire par la révolution, mais par l'évolution. En outre, un tel morcellement ne pourrait que nuire à l'unitarisme que l'on se proposait d'atteindre plus tard. Le projet tel qu'il était libellé ne permettrait pas, par exemple, la séparation du Hanovre seul, mais si l'on y ajoutait Brême ou le Brunswick, cela deviendrait possible, car le texte portait : « pourront se réunir par parties ». Le texte

proposé était inacceptable par son manque de clarté seul.

Toute la discussion, répondit le Dr Preuss, vient de ce qu'il faut concilier deux oppositions : d'une part, il est évident que l'ancienne structure du Reich composé de 25 Etats ne peut être maintenue, d'autre part, il n'est pas possible actuellement de procéder à un regroupement de l'Allemagne. En outre, tout regroupement se heurte à la question du morcellement de la Prusse que l'on ne peut éviter, si l'on remanie la géographie de l'Allemagne sur des bases rationnelles. C'est pourquoi le projet du gouvernement se borne à dresser un programme et à formuler les principes à appliquer pour le réaliser. Le gouvernement tient à ce que ce programme soit inscrit dans la constitution et demande avec instance, pour qu'il puisse être appliqué, que la phrase rejetée par la Commission des Etats soit maintenue. Il faut qu'en cas de mauvais vouloir d'un Etat, le gouvernement puisse, par une loi du Reich, vaincre une opposition qui compromettrait l'intérêt général. Dans le cas contraire, ce serait pour le Reich renoncer à intervenir, dans les questions décisives, en tant que la plus haute organisation de la vie publique nationale allemande.

Le député Trimborn déposa une motion qui permettrait la création d'une république Rhéno-Westphalienne, séparée de la Prusse, qui comprendrait en plus la Hesse-Nassau, la Hesse Rhénane et peut-être l'Oldenbourg. L'article 15 qui ne prévoyait que des « réunions de Pays » conviendrait peut-être au Hano-

vre, qui veut se réunir à l'Etat de Brunswick, mais il ne pourrait convenir à la république Rhéno-Westphalienne, qu'on ne voit pas bien se réunir avec Pymont, Waldeck ou Bückebourg. Il faut démembrer la Prusse, dit-il, parce c'est une question qui intéresse, non pas la Prusse et la Rhéno-Westphalie, mais toute l'Allemagne. La Rhénanie composée d'une même race veut, comme la Bavière, le Wurtemberg ou la Bade, avoir son indépendance ; elle souffre en particulier d'être inondée de fonctionnaires prussiens. Même si l'hégémonie Prussienne est détruite, la Prusse n'en forme pas moins une masse compacte de 41 millions d'habitants qu'elle oppose aux 30 autres millions du Reich. Elle n'est pas *prima inter pares*, parce que les autres ne sont pas « *pares* ». Des frottements sont inévitables entre le président du Reich et celui de Prusse, ainsi qu'entre les deux parlements. Le démembrement de la Prusse ne nuira pas à l'Allemagne car, si de nouveaux Etats se forment, ils en absorberont de petits et le nombre de ces Etats n'atteindra même pas le chiffre actuel. La séparation du Reich que redoute le Dr Heinze, au cas d'une séparation de la Rhénanie de la Prusse, n'est pas à craindre, car cela signifierait au contraire une plus grande union avec le Reich, puisque les rapports seraient directs au lieu d'être médiatisés. « Les larmes me montent aux yeux quand je pense que certains bruits circulent sur le sort futur de la Rhénanie et qu'on y associe la crainte que les efforts faits pour la détacher du Reich pourraient rencontrer un terrain favorable. Je proteste contre cette crainte,

mais je ne méconnaiss pas que la situation de la Rhénanie peut devenir très difficile. C'est une raison de plus pour tout faire et ne rien négliger pour enchaîner d'une façon aussi étroite que possible ce pays au Reich. »

Le ministre de la Justice prussien répondit à ce discours par une éloquente apologie de l'œuvre accomplie par la Prusse. Un morcellement, outre qu'il témoignerait d'une ingratitude infâme pour un pays « qui a sacrifié ses droits, les uns après les autres, sur l'autel de l'unité allemande », serait très préjudiciable aux autres peuples allemands, car affaiblir la Prusse serait affaiblir le Reich.

Mais à ce plaidoyer le Dr Preuss opposa le dilemme : ou bien l'Allemagne sera sous l'hégémonie prussienne, ou bien la Prusse disparaîtra de l'Allemagne. Si, dans la politique, il y a une chose qui soit mathématiquement sûre, c'est bien celle-là. On objecte, dit-il, l'inconvénient de cinq ou six présidents et Parlements dans les nouveaux Etats formés de la Prusse, au lieu d'un seul Président et d'un seul Parlement dans une Prusse restant intacte. Mais c'est méconnaître la différence énorme qui existe entre le petit inconvénient de créer quelques présidences, dans des Etats moyens et petits, et le danger de mort qui menacerait l'Allemagne, si l'on plaçait, en face du Président du Reich, le président d'une Prusse unitaire, c'est-à-dire l'élu du peuple prussien. Quant aux administrations, elles existent déjà dans les différentes provinces prussiennes qui ont à peu près la grandeur d'un Etat, il n'y aurait donc pas lieu de les augmenter. De même

pour les parlements, ils existent dans la forme des représentations provinciales. La création de nouveaux Etats n'amènerait donc aucune complication.

Puis M. Boden, au nom de Brunswick et de l'Anhalt, vient réclamer la réunion de ces deux provinces au Hanovre, pour former un Etat indépendant de la Prusse.

Le député Hatzenstein, bien qu'appartenant au parti démocrate-socialiste, approuve également le morcellement de la Prusse. Le député Colshorn réclame encore l'indépendance du Hanovre, mais le député de l'Oldenbourg, M. von Encken Addenhausen, et le sénateur Nebelthau de Brême protestent contre les affirmations de MM. Trimborn et Heile tendant à faire croire que la population de leurs pays ait le désir de voir se former un Etat de Basse-Saxe et d'y appartenir. Ils rendent hommage à l'administration prussienne, qui n'a jamais abusé de sa force. Le Dr Heinze, au nom de la Saxe, s'opposera également à un morcellement de la Prusse. Les Dr von Delbrück et Ablass supplient la Commission de laisser la Prusse dans sa forme actuelle.

Le président Haussmann résume alors les débats :

La réunion des petits Etats est considérée, par tous, comme désirable et doit être facilitée. Mais où il y a divergence, c'est pour décider si la séparation de parties d'un Etat-membre qui veulent s'unir à un nouvel Etat est désirable. Sur ce point encore, la majorité admet que cette faculté ne doit pas être écartée par la constitution, mais on n'est pas d'accord

sur le point de savoir si l'on doit en favoriser l'exercice. Je ne le pense pas. Le député Trimborn veut une république Rhéno-Westphalienne, mais l'on ne connaît pas encore le vœu des populations intéressées. En ce qui concerne le démembrement de la Prusse, le Dr Preuss a dit : « Si l'on avait à créer l'Allemagne, ferait-on la Prusse aussi grande qu'elle l'est actuellement ? Non, mais nous ne pouvons cependant ni ignorer le développement qui s'est produit, ni réviser le passé, ni construire théoriquement, ni égaliser. » Il a dit aussi : « Le mouvement vers une transformation de l'administration prussienne en une administration du Reich aurait atteint son but si, dès le début de la révolution, il s'était montré assez fort. Mais comme ça n'a pas été le cas, il a trouvé une grande opposition et ce ne serait pas juste, pour cela, de poursuivre le but du morcellement de la Prusse. » C'est la conception et le point de vue d'un homme d'Etat. D'ailleurs, avec la compétence très étendue qui est reconnue au Reich, quel profit retirerait la Rhénanie de se constituer en Etat indépendant ? Les Hanovriens souffrent encore de l'injustice de 1866, cela se conçoit, mais il y a des cicatrices qu'on ne peut faire disparaître sans mettre le corps en danger. Enfin un affaiblissement de la Prusse affaiblirait le Reich, car les tendances de certains Etats à se séparer de la Prusse gagneraient d'autres Etats, et des troubles pourraient en résulter qu'il vaut mieux ne pas risquer. C'est pourquoi je crois que la constitution doit laisser ouverte la possibilité d'une évolution dans le sens du démembrement, mais il

serait dangereux de considérer ce démembrement comme un but et de le faciliter.

Après de nouvelles discussions en seconde lecture relatives à l'inopportunité, pour le moment, de procéder à un remaniement des Etats en raison de l'incertitude des frontières futures du Reich, et à l'intervention du Reich dans ces modifications géographiques, on adopta un texte ainsi conçu :

« § 1. — La division du Reich en Pays doit avoir lieu en poursuivant le but de réaliser la plus grande puissance économique et sociale, en tenant compte le plus possible de la volonté des populations intéressées.

§ 2. — La création de Pays ou la modification de leur territoire par réunion ou par séparation de territoires supposent l'assentiment des Pays directement intéressés et doivent être ratifiées par une loi du Reich. Si les Pays intéressés ne sont pas d'accord, une telle création ou modification de territoires ne peuvent avoir lieu qu'au moyen d'une loi du Reich modificative de la constitution, si elles sont exigées par la volonté de la population ou si un intérêt général évident les nécessite.

§ 3. — La volonté de la population est établie par le vote des habitants du district ayant le droit de voter. Le gouvernement du Reich organise le vote. Il doit organiser un vote de ce genre quand un quart des électeurs, ou les représentations politiques ou communales d'un quart de la population intéressée le demandent.

§ 4. — Si un désaccord se produit au moment de

la réunion ou de la séparation au sujet du partage des biens, la Haute Cour de Justice d'Etat pour le Reich allemand décidera sur demande d'une des parties. »

Ainsi le texte nouveau pose le principe d'un remaniement territorial des Etats, mais il laisse à la population la plus grande part dans ces modifications. Il prévoit la possibilité des séparations alors que le projet du gouvernement ne parlait que de réunions. La population décide, et le Reich ratifie. Le gouvernement obtient gain de cause. Il demandait qu'au cas où son intervention dans une affaire de ce genre resterait sans succès, d'avoir le droit d'imposer sa volonté, au moyen d'une loi du Reich modificative de la constitution : la Commission des Etats lui refusait ce droit, la Commission de constitution le lui accorda, c'est ce qui ressort très nettement du § 2, phrase 2.

Règles constitutionnelles imposées aux Etats. — La Commission accepte l'article 16 du projet du gouvernement, qui impose aux Pays la forme républicaine, un scrutin démocratique et un gouvernement parlementaire. Elle ajoute dans son texte (art. 17, § 2) que ces principes relatifs aux élections s'appliqueront également aux élections municipales.

Des réserves ont été faites, en France, sur l'emploi du mot « freistaatliche » au lieu de « republikanische » (1). On a prétendu que l'auteur du projet a écarté le second avec intention, laissant ainsi possible

(1) Voir Dubois, *La constitution de l'Empire allemand*, p. 34 en note.

une monarchie avec constitution libérale. Nous ne partageons pas cette opinion. Nous ne contestons pas qu'une restauration monarchique soit toujours possible en Allemagne, et même qu'une grande partie de la population la désire, mais nous ne croyons pas que le mot « freistaatliche » ait été employé dans le dessein de favoriser le retour des princes. Les raisons de cette opinion sont d'abord que le D^r Hugo Preuss, rédacteur du projet, a toujours fait preuve d'un esprit extrêmement libéral au cours des discussions auxquelles il prit part, et que le projet qu'il a rédigé est conçu dans un esprit trop démocratique pour qu'on puisse le suspecter de sympathies monarchistes. Ensuite le D^r Preuss s'est expliqué publiquement sur le sens qu'il donne au mot « Freistaat ». Dans la première séance de la Commission (1), il a déclaré : « Nous nous sommes mis d'accord sur ce fait que « Freistaat » est l'expression pour « République allemande ». Il avait dit déjà dans son exposé des motifs (2) : « On pourrait partout enlever le mot « Reich » et mettre à la place « Deutsche Republik ». Si le projet de constitution ne le fait pas, ce n'est pas par crainte de se reconnaître république ; quand il y a en tête « Freistaatliche Verfassung » cela dit la même chose. » Nous croyons que ce mot a été employé de préférence à « republikanische » pour éviter d'employer un mot d'origine étrangère. Depuis la guerre, de violentes campagnes ont été menées

(1) *Berichte und Protokolle...*, p. 24.

(2) *Stenogr. Ber.*, séance du 24 février, p. 285.

pour bannir de la langue allemande les mots d'origine étrangère et les remplacer par des germanismes, des « Verdeutschungen ». C'est probablement la cause de l'emploi de « Freistaatlich ». On a mis « Republik » au début de la constitution pour éviter toute équivoque, mais par la suite on a préféré employer l'équivalent allemand (1).

L'article 17 prévoit que les difficultés constitutionnelles qui peuvent surgir entre le Reich et les Etats ou entre Etats seront résolues par la Haute Cour de Justice du Reich allemand, à moins qu'une autre cour de justice du Reich ne soit compétente.

Organisation du Reichsrat. — Les articles 18 à 27 deviennent les articles 61 à 68 et sont sensiblement simplifiés.

Le projet du gouvernement comportait un programme. Il posait le principe que le nombre des voix dont disposerait chaque Etat serait proportionnel au nombre de ses habitants révélé par le dernier recensement. On accorderait une voix par million d'habitants et aucun Etat ne pourrait disposer de plus d'un tiers des voix. Cependant une faveur était accordée à la Prusse dont la représentation ne pourrait descendre au-dessous de 18 voix, sans motiver une modification dans le rapport des voix attribuées à chaque Etat. Les Etats dont la population n'atteindrait pas un million ne pourraient avoir de représentation que si un motif impérieux l'exigeait.

Mais ces principes ne devaient recevoir leur appli-

(1) V. aussi *infra*, p. 216.

cation que trois ans après la mise en vigueur de la constitution. En attendant chaque Etat recevrait une voix, même si sa population est inférieure à un million. Les grands Etats en auraient une par million d'habitants, et aucun ne pourrait disposer de plus d'un tiers des voix.

On voit quelles étaient les intentions du rédacteur du projet. Il laissait provisoirement une représentation aux petits Etats, mais dans un délai de trois ans, alors que de nouveaux Etats se seraient créés par la réunion de petits Etats, et précisément pour inciter à ces réunions, cette représentation disparaîtrait et ne serait accordée qu'à des Etats d'un million d'habitants, c'est-à-dire ayant déjà une certaine importance. La Commission rejeta ce texte et adopta comme principe le texte que le gouvernement proposait comme provisoire.

Le Reichsrat est composé de membres des gouvernements des Etats, mais la Commission exige que la moitié des voix prussiennes soit attribuée à des membres des administrations provinciales de ce Pays. Ainsi les provinces qui désirent se séparer de la Prusse auront aussi une représentation au Reichsrat, ce qui contribuera peut-être à les détourner de leur dessein. Cette disposition prend une grande importance si on remarque que la Commission rejette la dernière phrase de l'article 21 ainsi conçue : « Les membres du Reichsrat ne sont liés par aucun mandat, toutefois les voix d'un même Etat ne peuvent être données qu'ensemble. » Les provinces prussiennes pourront avoir une opinion différente de celle

du gouvernement prussien et la faire prévaloir au Reichsrat.

Les séances du Reichsrat sont publiques, espérons qu'elles le seront pratiquement plus que ne l'étaient celles du Bundesrat.

Le gouvernement doit, en principe, avoir l'assentiment du Reichsrat pour déposer ses projets de loi, mais, si celui-ci le refuse, il peut les déposer quand même, sauf à faire connaître au Reichstag l'opinion différente du Reichsrat. Inversement, si le Reichsrat élabore un projet de loi qui n'ait pas l'assentiment du gouvernement, celui-ci est cependant obligé de le présenter au Reichstag, sauf à lui faire connaître son avis. La présidence du Reichsrat appartient à un membre du gouvernement du Reich ; enfin le Reichsrat dispose du droit de veto auquel il peut être passé outre sous certaines conditions.

Ainsi la Commission admet définitivement le principe d'un Reichsrat qui participera à la confection des lois et des décrets. Elle le préfère au Staatenhaus, prévu dans le projet Preuss, qui était une simple représentation de l'administration autonome locale. Les Etats recevaient le nom de « corps s'administrant eux-mêmes » (Selbstverwaltungskörper) et prenaient dans leurs « Landtage » les délégués au Staatenhaus. Ceux-ci, élus sans mandat impératif, prenaient part à la confection des lois et restaient écartés de l'administration. Le Reichsrat représente mieux les Etats en tant que tels, cependant il est très différent de l'ancien Bundesrat : le Bundesrat était le détenteur de la puissance publique, puisque le

Reich était une fédération des princes et de villes détenteurs de puissance publique et que les membres du Bundesrat étaient leurs représentants. Le Reichsrat n'est pas détenteur de puissance publique, puisque celle-ci émane du peuple, il n'est qu'un organe du Reich, placé à côté ou si l'on veut au-dessous du gouvernement du Reich pour représenter les républiques membres. Dans le Bundesrat, la Prusse avait une situation prépondérante et la Bavière quelques prérogatives, dans le Reichsrat il n'y a pas d'Etat prépondérant, l'organe supérieur de l'Etat est le président du Reich. Le Bundesrat pouvait prendre l'initiative des lois, le Reichsrat ne peut présenter de projets directement au Reichstag, il est obligé de passer par le gouvernement et de l'inviter à présenter à l'assemblée populaire les projets élaborés par lui. De plus, il ne peut empêcher le gouvernement, comme le pouvait le Bundesrat, de présenter au Reichstag les projets de loi qu'il désire. Enfin, le Reichsrat a bien un droit de veto, mais il est possible, sous certaines conditions (soit en réunissant une majorité des 2/3 au Reichstag, soit par le moyen du référendum), de donner force de loi à un texte contre la volonté du Reichsrat.

En ce qui concerne le pouvoir réglementaire, le Bundesrat en était chargé lui seul, par l'article 7 § 2 de l'ancienne constitution. Toute ordonnance ou décret qui n'était pas pris d'accord avec le Bundesrat, ou sur sa délégation, était sans valeur, en raison du pouvoir de veto absolu de cette assemblée. D'après la nouvelle constitution, le pouvoir réglementaire

appartient au gouvernement. Celui-ci l'exerce avec l'assentiment du Reichsrat, quand il s'agit de décrets, mais librement, quand il s'agit d'ordonnances ou d'instructions ministérielles.

En ce qui concerne la collaboration du Reichsrat à la direction de la politique du Reich, il faut remarquer que l'ancienne règle d'après laquelle le Bundesrat était un organe de surveillance pour vérifier si le gouvernement applique fidèlement les lois, n'existe plus. Le Reichsrat sera simplement tenu au courant des affaires en cours par les ministres du Reich, et ses commissions pourront être entendues dans les délibérations importantes.

Enfin, en ce qui concerne la responsabilité ministérielle, le chancelier d'Empire et les ministres dépendaient complètement du Bundesrat, puisque le premier, en tant que président, était à sa disposition *ad nutum*. Le Reichsrat, par contre, est sans pouvoir contre le gouvernement qui est responsable devant le Reichstag seul.

On voit que les innovations sont nombreuses et que le Reichsrat ne peut, en aucune façon, être comparé à l'ancien Bundesrat qui représentait beaucoup plus largement les différents Etats auprès du Reich.

Moyens de communication. — I. *Postes et Télégraphes* : La Commission accepte le texte proposé, mais y ajoute quelques précisions. Elle décide, afin qu'aucun doute ne puisse exister, que le Reich a une compétence exclusive pour passer des traités relatifs aux services avec l'étranger.

Le § 3 de l'article 86 du projet gouvernemental

décidait que les employés et les ouvriers de l'administration des postes et télégraphes devraient être employés dans leur Etat d'origine, autant que les nécessités du service le permettraient. Cette disposition fut généralisée à tous les fonctionnaires par la Commission et fit l'objet d'un article spécial (art. 16). Cet article stipule, en outre, que les fonctionnaires chargés dans les Pays de l'administration directe du Reich doivent, en règle générale, être des ressortissants du Pays.

L'article 87 devint l'article 167 du projet de la Commission. Le premier texte disait : Le Reich peut prendre les postes et télégraphes de Bavière et du Wurtemberg, contre indemnisation ; jusqu'à ce moment les droits de ces deux Pays continueront à s'exercer comme par le passé. Le nouveau décide que le Reich prend ces administrations et que le transfert devra être fait avant le 1^{er} avril 1921. Si un accord n'intervient pas, une loi du Reich ordonnera la prise de possession, et saisira un tribunal d'arbitrage qui déterminera le montant de l'indemnité à verser.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux chemins de fer et aux canaux.

II. *Chemins de fer* : Le Dr Zöphel, rapporteur, réclame plus d'unité pour les chemins de fer que n'en prévoit le projet. Il ne faut pas donner compétence au Reich seulement pour la législation, il faut également remettre entre ses mains, sans délai, l'administration des chemins de fer. Les gestions très différentes des divers Etats ont fait que la création

d'une administration unitaire est très difficile, mais il est de la plus haute importance de la réaliser le plus tôt possible.

La Bavière fait entendre sa voix par l'organe de M. von Völcker qui juge le moment très inopportun pour transférer au Reich les chemins de fer bavarois : la paix n'est pas encore faite, on ignore quelles seront les frontières de l'Ouest et de l'Est de l'Allemagne, ce qu'on perdra en fer et en charbon. On ne peut évaluer dans ces conditions la valeur de chacun des réseaux, d'autant plus qu'ils ont tous des perspectives d'avenir différentes. En Bavière, ces perspectives d'avenir sont beaucoup plus belles que chez les industriels du Nord : l'électrification des lignes bavaroises, l'utilisation des chutes d'eau du pays et la canalisation du Mein permettent les plus grands espoirs. L'unité des voies, du mouvement, des signaux, des tarifs, existant déjà, point n'est besoin, pour le moment, de remettre au Reich la direction des chemins de fer.

Cependant, la Commission accepte un texte qui déclare que le devoir du Reich est de prendre, en propriété, les chemins de fer servant au service général, et de les administrer comme réseau unique. Le Reich acquiert le droit d'expropriation et les droits publics de souveraineté se rapportant aux chemins de fer. Les règlements relatifs à la construction, l'exploitation et le mouvement des chemins de fer doivent être pris avec l'assentiment du Reichsrat. La disposition d'après laquelle le transfert des chemins de fer ne peut être fait au Reich qu'au moyen d'un

contrat, contre indemnisation est exclu de la constitution. Un texte plus précis que celui du projet est adopté pour assurer l'indépendance financière des chemins de fer, dont les comptes feront l'objet d'un chapitre spécial du budget, et pour permettre un contrôle et des lois spéciales en cette matière. Rejetée également la disposition d'après laquelle les employés et les bureaux continueraient à porter la désignation de l'Etat-membre auquel ils appartiennent. Rejeté enfin l'article 96 § 2, qui confiait la surveillance des chemins de fer qui ne seraient pas encore englobés dans l'administration du Reich, à la Commission spéciale du Reichsrat. Cette disposition résultait d'un compromis. Il s'agissait, d'une part, de réaliser l'unité des chemins de fer du Reich, mais cela demanderait un certain temps pendant lequel ceux qui ne seraient pas encore repris par le Reich devraient être surveillés par lui. D'autre part, il fallait ménager la Bavière qui ne voulait pas que cette surveillance fût exercée par une simple autorité du Reich. La Commission fit disparaître encore cette réserve particulariste, ce qui permet au Reich d'exercer cette surveillance comme il l'entend (art. 95 § 1 du projet de la Commission), et la remplaça par une disposition qui impose aux chemins de fer, non incorporés dans l'administration du Reich, de se soumettre aux mêmes règles que cette dernière.

III. *Canaux* : Là aussi la Commission rejette les restrictions en faveur des Etats. Elle pose le principe que les canaux appartiendront au Reich et seront administrés par lui.

La Justice et la Haute Cour de Justice. — D'après l'ancienne constitution d'Empire, la justice était de la compétence des Etats. Les trois ordres de tribunaux : Amtsgerichte, Landgerichte et les Oberlandesgerichte, qui rappellent nos justices de paix, tribunaux de première instance et cours d'appel, mais en différent sur de nombreux points, dépendaient des gouvernements particuliers. Au-dessus de ces juridictions se trouvait un tribunal d'Empire qui servait de lien unitaire, c'était le Reichsgericht de Leipzig. Ce lien n'était pas assez fort et la justice manquait d'unité.

Le Dr Ablass proposa à la Commission, pour remédier à cet état de choses, de transférer la justice au Reich. L'évolution des cinquante dernières années a tendu vers l'unité judiciaire, dit-il, nous devons profiter de ce que la Révolution nous donne l'occasion de la réaliser. Il est inhabile de séparer l'administration de la justice de la législation de la justice. Certains petits Pays ne sont pas en mesure d'avoir une administration judiciaire propre, ils sont obligés, par des conventions spéciales, de faire appel à celle de Pays voisins et défendent malgré cela avec énergie leur souveraineté en matière de justice. Le Pays avec lequel ils ont traité rend la justice en leur nom. Ainsi Waldeck a dû faire appel à la Prusse pour organiser la justice dans les enclaves de Lippe. Il en est de même dans une partie de la Thuringe. Cela nécessite des dépenses inutiles ; ainsi le ressort du tribunal de première instance de Bückbourg comprend 46.651 justiciables, celui de Greiz 72.269

et celui de Neustrelitz 106.442, alors qu'en moyenne le nombre des habitants ressortissant d'une juridiction de cet ordre est de 223.000.

Ces arguments furent réfutés par le ministre de la Justice prussien. La raison d'économie, qui est la seule importante parmi celles qui ont données par le Dr Ablass, ne doit pas être invoquée. En effet, on pourrait, en unifiant l'administration de la justice, supprimer quelques tribunaux et quelques directeurs de ministères (il faut remarquer que les Etats n'ont pas tous un ministre de la Justice spécial, beaucoup confient cette fonction cumulativement avec une autre à la même personne), mais d'autre part le traitement des juges et autres fonctionnaires de la justice est, dans la plupart des Etats, inférieur à ce qu'il est en Prusse. En unifiant, il faudrait donner à tous le traitement admis en Prusse, ce qui, finalement, serait une cause d'augmentation des dépenses.

Le directeur de ministère bavarois von Nüsslein fit observer que l'unité existait déjà pour le droit pénal, le droit commercial et des échanges, l'instruction criminelle, le droit civil et la procédure civile, que la formation juridique de tous les juristes allemands était la même, quant à l'unité de la jurisprudence, elle était assurée par le Tribunal du Reich. Remettre au Reich l'administration de la justice ne serait plus réaliser l'unité allemande, mais faire de la centralisation.

Or cette centralisation détestée, personne n'en voulait. C'est contre elle que s'exercèrent tous les efforts

et l'argument emporta l'avis de la commission qui laissa aux Pays l'administration de la justice. L'ancien état de choses subsiste.

Mais la constitution apporte une innovation. Elle crée ou plutôt prévoit la création, par une loi du Reich, d'une Haute Cour de Justice, dont la compétence s'étend à tous les grands litiges d'ordre national, et qui constitue un puissant élément d'unification nationale (Staatsgerichtshof). Cette cour statue sur les difficultés survenant : entre le Reich et les Pays, à l'occasion de la surveillance exercée par le premier sur les seconds (art. 15), entre les Pays, à l'occasion de la répartition du patrimoine, en cas de modification ou de séparation de territoires (art. 18), entre Pays ou entre le Reich et les Pays si le différend échappe au droit privé (art. 19), entre le Reich et toute autre partie, en matière d'expropriation et d'exercice des droits publics de souveraineté sur les chemins de fer (art. 90). Elle connaît enfin des procès intentés par le Reichstag contre le président, le chancelier et les ministres du Reich pour violation coupable de la Constitution ou des lois du Reich (art. 59), et elle tranche les difficultés constitutionnelles pouvant survenir à l'intérieur d'un Pays, quand il n'y a dans ce Pays aucun tribunal compétent pour connaître de cette question.

Reichstag et Président du Reich. — Les détails de l'organisation du Reichstag et de la Présidence échappent au sujet que nous nous sommes fixé, mais les pouvoirs de cette Assemblée et du président du Reich intéressent l'unité et sont indispensables à connaître

pour comprendre l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que pour se rendre compte du rôle exact joué par le Reichsrat. Nous les examinerons rapidement en faisant observer que la Commission accepta sans modifications importantes le texte proposé par le gouvernement, mais qu'elle y ajouta des dispositions essentielles relatives au fonctionnement du pouvoir législatif (art. 73, 74, 76 du projet de la Commission).

1. — Le Reichstag se compose des députés du peuple Allemand. Ceux-ci sont élus, pour trois ans, au suffrage universel, égal, direct, secret, avec participation des hommes et des femmes, et d'après les principes de la représentation proportionnelle. Les députés représentent le peuple Allemand entier, et non pas les seuls électeurs dont ils tiennent leur mandat. Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif. Le Reichstag peut être dissous par le Président du Reich qui n'a de consentement à demander à personne. Dans l'ancienne constitution ce droit appartenait au Bundesrat qui devait avoir le consentement de l'empereur. Cependant, il y a lieu de remarquer que la dissolution constitue un acte de gouvernement, qui, à ce titre, doit, pour être valable, être contresigné par le chancelier du Reich, si des directives politiques sont en jeu (art. 56), et par le ministre de l'Intérieur du Reich dans les autres cas (art. 50). Comme le chancelier et les ministres appartiennent, en principe, au Reichstag et qu'ils sont membres de la majorité, une dissolution par le Président ne peut pratiquement se produire qu'après un

vote de défiance contre le cabinet, pour maintenir ce dernier en fonctions.

Les décisions du Reichstag sont prises à la majorité simple des voix, sauf dans les cas où la constitution en exige une autre plus forte.

A l'inverse de l'ancienne constitution, qui ne prévoyait pas la responsabilité ministérielle, le Reichstag et ses commissions peuvent réclamer la présence du chancelier et de tout ministre du Reich. Ceux-ci peuvent également assister à toutes les séances, s'ils le désirent.

Les Pays sont autorisés à envoyer des plénipotentiaires à ces séances pour exposer le point de vue de leur gouvernement sur l'objet de la discussion (art. 33). Ces plénipotentiaires seront pratiquement des membres du Reichsrat, mais cela n'est pas obligatoire. Ils seront liés par les ordres de leur gouvernement même si, en qualité de membres du Reichsrat, ils ne le sont pas habituellement.

II. — Le président du Reich est élu par le peuple allemand tout entier pour sept années renouvelables. Mais le Reichstag a le droit, au cours de ce septennat, de provoquer un vote populaire pour déposer le Président. Si le vote populaire se prononce contre la déposition, il entraîne du même coup la dissolution du Reichstag, car l'initiative étant partie de ce dernier et ayant été repoussée, il résulte implicitement du vote que l'assemblée populaire n'a plus la confiance des électeurs.

Le Président représente le Reich au point de vue international. Cependant, conformément à l'arti-

cle 78 § 2, les Pays peuvent conclure des traités avec les Etats étrangers pour les matières dont le règlement appartient à la législation de Pays et sous réserve de la ratification par une loi du Reich. On peut s'étonner de cette dualité de compétences, puisque les Pays n'étant plus des Etats (1) ne peuvent ni avoir de droits internationaux, ni exercer le pouvoir de passer des traités. De même comment expliquer cette phrase du traité de paix d'après laquelle les représentants de l'Allemagne signent au nom du Reich allemand, ainsi qu'au nom de tous ses Etats-membres et de chacun en particulier? Les juristes allemands ne voient là aucune contradiction parce que, disent-ils, le Reich est le seul sujet de droit qui puisse traiter en matière internationale et les Pays sont ses organes. Cette subtilité juridique a permis, paraît-il, de ne pas froisser la susceptibilité des Pays.

Le président du Reich nomme aux emplois civils et militaires, il exerce le droit de grâce, reçoit les ambassadeurs, nomme et relève le chancelier et les ministres (qui doivent avoir la confiance du Reichstag), exerce le commandement suprême de toutes les forces du Reich. Il conclut les alliances et passe les traités avec l'assentiment du Reichstag. Il promulgue les lois et les publie dans le *Bulletin des lois*.

III. — Fonctionnement du pouvoir législatif :

(1) En ce sens : Giese, *op. laud.*, p. 65. Jacobi, *op. laud.*, p. 6-18. Pötzsch, *Reichsverfassung*, p. 25. En sens contraire : Stier-Somlo, *op. laud.*, p. 101 ; Piloty, *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes*, p. 80.

L'initiative des lois du Reich peut être prise : par le gouvernement du Reich, le Reichstag, le Reichsrat, le conseil économique du Reich ou par le peuple tout entier. Dans les deux premiers cas, le projet de loi est remis directement au Reichstag, dans les trois autres, par l'intermédiaire du gouvernement. Pour le dépôt de ses projets de lois, le gouvernement a besoin de l'assentiment du Reichsrat, s'il ne peut l'obtenir, il dépose quand même son projet et expose les raisons de l'opposition du Reichsrat. De même si le Reichsrat fait un projet de loi qui n'a pas l'assentiment du gouvernement, celui-ci est obligé de le déposer au Reichstag, sauf à faire valoir les raisons de son dissentiment.

Toute loi votée par le Reichstag doit être soumise, avant sa promulgation, au référendum populaire, si le président du Reich, dans le délai d'un mois, en décide ainsi. Cet acte présidentiel doit, comme tous les autres, être contresigné par un ministre. Une loi dont la publication aura été ajournée sur motion d'un tiers des membres du Reichstag sera soumise au référendum, si la demande en est faite par le vingtième des électeurs. Tout projet de loi dont le dépôt est réclamé par le dixième des électeurs doit être présenté par le gouvernement au Reichstag. Si celui-ci l'accepte sans modifications, le projet prend force de loi, dans le cas contraire, on procède à un référendum.

Le Reichsrat peut opposer son veto aux lois votées par le Reichstag. Il n'intervient plus comme le Bundesrat dans la confection des lois, mais il peut se

servir de son veto pour empêcher qu'une loi passe, ou pour obtenir des modifications, des suppressions, des additions. En cas de veto, la loi est présentée de nouveau au Reichstag. Si un accord n'intervient pas, le président du Reich peut soumettre le conflit à un référendum populaire dans le délai de trois mois. S'il ne fait pas usage de ce droit, la loi est considérée comme n'étant pas encore en état. Mais si la décision du Reichstag a été prise à la majorité des deux tiers, le président aura le choix, pendant un délai de trois mois, de publier la loi, ou d'ordonner le référendum.

Les prescriptions administratives nécessaires à l'application des lois doivent être prises par le gouvernement, en accord avec le Reichsrat, à moins que la loi n'en décide autrement (1).

2^e Délibération de l'Assemblée Nationale.

Telles sont les solutions qui furent adoptées par la Commission de constitution, pour résoudre les problèmes qui se posèrent à elle.

Le 18 juin 1919, la Commission de constitution, ayant terminé ses travaux, remit à l'Assemblée Nationale le texte du projet qu'elle avait rédigé. Celle-ci se réunit pour examiner, en seconde délibération, la constitution qu'elle devait voter. Treize séances, dans le courant du mois de juillet 1919, y furent consacrées et se terminèrent par la rédaction d'un

(1) V. *suprà*, p. 170 sqq.

projet dû à l'Assemblée elle-même (1). Ce projet ne différerait pas sensiblement, dans son ensemble, de celui qui avait été présenté par la Commission de constitution, cependant deux modifications importantes relatives au fédéralisme furent apportées. Elles concernent les articles 18 et 49.

Des protestations s'élevèrent au sein de l'Assemblée contre la centralisation excessive réalisée par le projet. Le député bavarois Heim, dans la séance du 3 juillet, s'exprima de la sorte : « On n'a laissé subsister que l'apparence de l'Etat fédératif, ce que l'on a créé ici est en réalité l'Etat central. Que reste-t-il d'indépendance aux Etats membres ? Je crois que personne n'est en mesure de répondre à cette question. » *Nous ne craignons pas l'unité, mais nous craignons l'unité sous la domination de Berlin* », a dit un haut fonctionnaire, quand la nouvelle constitution fut discutée, en commission, par le Landtag bavarois. La centralisation conduit inévitablement à la destruction de l'idée de Reich. L'esprit fédéraliste survivra et plus vous fortifierez la centralisation dans le Reich, plus l'écho fédéraliste sera fort. Si l'on admet que le succès de cette œuvre signifie un *finis Bavarix*, cette fin de la Bavière ne sera pas un avantage pour le Reich. »

Cette plainte ne fut pas entendue de l'Assemblée, elle ne rendit pas aux Pays une indépendance à laquelle ils ne semblaient, au reste, tenir que mollement.

(1) *Drucksachen*, n° 656.

Une troisième lecture du projet remplit les séances du 29, 30 et 31 juillet et aboutit au vote définitif de la constitution.

Voici quelles modifications on fit subir à l'article 18 au cours des dernières délibérations de l'Assemblée :

Le texte élaboré par la Commission de constitution était libellé de la façon suivante :

« § 1. — La division du Reich en Pays doit avoir lieu en ayant en vue le plus haut développement économique et social, et en tenant compte le plus possible de la volonté de la population intéressée.

§ 2. — La création de Pays *ou* la modification de leur territoire par la réunion *ou* la séparation de territoires suppose le consentement des Pays qui y sont immédiatement intéressés et nécessite la ratification par une loi du Reich. Si les Pays intéressés ne consentent pas, une telle création *ou modification du territoire ne peut avoir lieu que* par une loi du Reich *modificative de la constitution*, si elle est exigée par la volonté de la population *ou* si un intérêt général prépondérant la réclame.

§ 3. — La volonté de la population doit être établie par le vote *des habitants du district ayant le droit de vote*. Le gouvernement du Reich ordonne le vote. *Il doit ordonner un tel vote quand un quart des personnes ayant le droit de vote ou quand les représentations politiques ou communales d'un quart de la population intéressée le réclament.*

§ 4. — Si, au moment de la réunion *ou* de la séparation, il s'élève une difficulté sur la liquidation des

biens, la Haute Cour de Justice pour le Reich Allemand la tranchera, sur demande de l'une des parties. »

Ce texte prévoit deux possibilités : la création de Pays avec le consentement des Pays intéressés par une simple loi du Reich, ou bien, contre la volonté des Pays intéressés, si la volonté de la population ou un intérêt général prépondérant l'exigent. Dans ce cas, une loi du Reich modificative de la constitution est nécessaire. Le parti national allemand déposa un texte qui rendait impossible toute création de Pays contre la volonté des Pays intéressés. C'était écarter toute possibilité de morceler la Prusse. Mais ce même parti, prévoyant le rejet du texte qu'il proposait, déposa, en même temps, une motion demandant qu'au cas où son texte serait repoussé, le projet de constitution fût renvoyé à la Commission, afin qu'elle y fit les modifications nécessaires pour réaliser l'unité. Les nationalistes allemands, en effet, voulaient que la Prusse restât à la tête de l'Allemagne, mais si cela était impossible, si l'Assemblée admettait un texte qui signifierait son morcellement, ils demandaient qu'on révisât tout le projet afin de réaliser, dès maintenant, l'unité et de faire du Reich un Etat fort, capable de continuer l'œuvre de la Prusse après la destruction de cette dernière.

Ces deux motions étaient dangereuses : la première, parce qu'il était impossible de barrer la route radicalement aux revendications des Rhénans ou des Hanovriens qui voulaient se séparer de la Prusse ; les heurter de front eût pu donner lieu à des trou-

bles qu'il fallait éviter. La seconde, parce que l'unité allemande absolue n'était pas possible immédiatement, les « unitaristes » le proclamaient eux-mêmes, et ç'eût été un prétexte pour remettre en question toute l'œuvre élaborée.

Une autre motion fut déposée, en même temps, par les députés Löbe, Trimborn et Heile qui reposait sur deux principes : d'une part, elle laissait la voie ouverte à la création de Pays et à la modification de territoires et, d'autre part, elle voulait rendre impossible des expériences hâtives, comme il en avait été tenté dans certaines parties du territoire. Cette motion permettait la création de Pays, même contre la volonté des Pays intéressés au moyen d'une simple loi du Reich. Le rapporteur expliqua que son parti avait hésité à supprimer les mots « *par une loi modificative de la constitution* », mais qu'il s'y était résolu pour la raison suivante : une loi modificative de la constitution suppose une majorité des deux tiers au Reichstag et au Reichsrat, et il est possible que la Prusse et la Bavière en s'unissant n'empêchent une telle loi de passer et ne rendent par trop difficile un remaniement de l'Allemagne. Mais il n'était possible de supprimer ces mots qu'à la condition de créer d'autres garanties qui protégeraient les Etats-membres, créés par l'histoire, contre des manœuvres. Il ne faut surtout pas qu'il s'en produise à l'Ouest, où les mots d'ordre « séparons-nous de la Prusse », « séparons-nous de Berlin » pourraient trop facilement, quoiqu'à tort, être interprétés par les impérialistes français comme un « séparons-nous de l'Allemagne ».

C'est pourquoi si, dans le texte proposé, on a facilité les choses devant le Parlement on a, au contraire, rendu plus difficiles les conditions extraparlémentaires à remplir : dans le plébiscite, au lieu de réunir une majorité d'un quart de la population intéressée, il faudra un tiers. De plus, une disposition spéciale a été introduite dans l'article 164 *a* qui suspend pendant deux ans, à partir de l'entrée en vigueur de la constitution, l'application des §§ 2 à 5 de l'article 18. Cette mesure a été prise afin d'éviter que, dans les circonstances spéciales où se trouve la Rhénanie actuellement, une tentative de séparation de la Prusse ne soit faite par cette province. « Nous autres députés rhénans, dit le rapporteur de la motion, que nous soyons démocrates-socialistes, centristes ou démocrates, nous pensons que la Rhénanie a besoin actuellement de repos et qu'il est de notre devoir, en dehors des différences de classes et d'opinions, d'opposer une unité de front aux annexionnistes français. Nous voulons, à tout prix, conserver la Rhénanie à l'Allemagne (1). »

La motion Löbe, Trimborn, Heile fut acceptée par 197 voix contre 42. Voici quel en était le texte :

§ 1. — La modification *du territoire des Pays et la création de Pays à l'intérieur du Reich* par la réunion ou la séparation supposent le consentement des Pays qui y sont directement intéressés et doivent être ratifiés par une loi du Reich.

(1) Discours du député Sollmann de Cologne. *Stenogr. Ber.* p. 1801.

§ 2. — Si les Pays intéressés ne consentent pas, une telle création peut avoir lieu par une loi du Reich, si elle est exigée par la volonté de la population, et si un intérêt général prépondérant la réclame.

§ 3. — La volonté de la population doit être établie par le vote. Le gouvernement du Reich ordonne le vote, si un tiers des habitants du territoire à séparer, ayant le droit de vote pour les élections au Reichstag, le réclament.

§ 4. — La décision sur une modification de territoire et la création doit réunir au moins les $\frac{3}{5}$ des voix de tous les habitants ayant le droit de vote. Même s'il ne s'agit que de la séparation d'une partie d'une province prussienne, d'un district bavarois (*Kreis*) (1), ou dans d'autres Pays d'une circonscription administrative équivalente, il faut constater la volonté de la population de toute la circonscription en question. S'il n'existe pas une dépendance de situation entre le territoire à séparer et cette circonscription, la volonté de la population du territoire à séparer pourra, par une loi du Reich spéciale, être déclarée suffisante.

§ 5. — Lorsque l'assentiment de la population aura été constaté, le gouvernement du Reich déposera un

(1) Le district (*Bezirk*) et le cercle (*Kreis*) sont les deux divisions administratives allemandes. En Prusse, la plus grande division, le district, reçoit le nom de *Bezirk*, la plus petite, le cercle, reçoit le nom de *Kreis*. En Bavière, c'est l'inverse, le district s'appelle *Kreis* et le cercle *Bezirk* ; ainsi le *Bezirk* prussien correspond au *Kreis* bavarois et le *Kreis* prussien au *Bezirk* bavarois.

projet en conséquence au Reichstag pour faire prendre une décision.

§ 6. — Voir le § 4 du texte adopté par la commission de constitution, *suprà* p. 183 et 184. Il fut accepté sans modification.

Ce texte ne fut pas admis en troisième délibération de l'Assemblée Nationale. L'abbé Ulitzka, député de Ratibor, affirma que l'article 18 adopté en seconde lecture ne remplissait pas le but poursuivi : « Il ne s'agit pas d'avoir une complaisance pour telle partie de la population ou de la lui refuser, il s'agit, au moment tragique où est l'Allemagne, de conserver au Reich allemand des territoires d'une grande valeur. » Au nom de la Haute-Silésie qu'il représentait, M. Ulitzka pria l'Assemblée d'accepter une motion Löbe, Trimborn, Heile par laquelle ceux-ci apportaient eux-mêmes quelques modifications au texte qu'ils avaient fait adopter en première lecture. Les modifications étaient les suivantes :

Les modifications de territoires doivent être entreprises par le Reich. Si le Reich est seul à les vouloir, il faut une loi modificative de la constitution, si les Pays y consentent, une loi ordinaire suffit. Jusqu'ici, aucune nouveauté n'est introduite, puisque ces dispositions se retrouvent dans le texte admis en seconde lecture et même dans le texte de la commission de constitution. Les différences portent surtout sur les conditions imposées pour que la volonté de la population qui votera soit établie. Le texte adopté en seconde lecture exigeait, pour obtenir une modification de territoire, l'obtention des $\frac{3}{5}$ des voix de

tous les habitants ayant le droit de vote, la motion proposée se contente des $3/5$ des suffrages exprimés à condition toutefois qu'ils soient au moins égaux à la majorité des électeurs inscrits, afin qu'une modification ne puisse se produire contre la volonté de la majorité des habitants.

En outre, l'ancien texte disait : Si une partie d'une province prussienne veut se séparer, *la province entière* devra donner son consentement par les $2/5$ des électeurs inscrits. Cette disposition rendrait impossible l'autonomie de la Haute-Silésie, car la Silésie ne l'admettrait pas. Il en serait de même pour d'autres provinces. La motion proposée remplace donc le mot *province* par *district* (*Regierungsbezirk*).

Ces modifications sont indispensables, insista M. Ulitzka, si l'on veut maintenir les peuples dans la légalité. Conformément au traité de paix, accepté par l'Allemagne, un plébiscite doit avoir lieu en Haute-Silésie, cette province peut donc se séparer de l'Allemagne sans se rendre coupable de haute trahison. Des efforts sont faits dans ce sens parce qu'elle veut se séparer de la Prusse. Il faut donner à la Haute-Silésie le moyen de se séparer de la Prusse si l'on veut la conserver à l'Allemagne.

Cette motion fut adoptée par l'Assemblée et devint l'article 18 de la constitution.

Des modifications furent également apportées par l'Assemblée à l'article 49 (art. 48 de la constitution). Le texte voté en seconde lecture donnait au président du Reich les pouvoirs nécessaires pour rétablir

la sécurité publique et l'ordre dans le Reich, s'ils venaient à être troublés. Le président était obligé de demander immédiatement au Reichstag son approbation pour les mesures prises et, au cas où celui-ci la lui refuserait, de les rapporter.

Ces droits sont maintenus dans le texte adopté en troisième lecture, mais, en outre, le président peut, en recourant le cas échéant à la force armée, contraindre à se soumettre les Pays qui ne rempliraient pas leurs obligations résultant de la constitution. On n'exige plus qu'il demande au Reichstag son approbation par les mesures prises, ni qu'il les rapporte au cas où cette autorisation lui serait refusée, mais il devra tenir le Reichstag au courant de ce qu'il ordonnera et rapporter les mesures prises, si ce dernier le demande.

Les autres modifications apportées par l'Assemblée sont peu importantes, ou concernent des questions qui échappent à notre étude.

La constitution fut adoptée par 262 voix contre 75. Ces 75 voix sont celles des nationalistes allemands (D. N.), du parti populaire (D. V. P.), des démocrates-socialistes indépendants (U. S. D.), de la Fédération des paysans bavarois (B. B. B.) et du Dr Heim, membre du parti populaire bavarois (B. V. P.).

CHAPITRE VII

Structure juridique et politique du Reich.— Ce qu'il y a d'unitarisme et de fédéralisme dans la Constitution. — La situation de la Prusse dans le Reich.

Structure du Reich.

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, quelles furent les phases de la lutte entre particularistes et fédéralistes, et quelles idées prévalurent au sein de la Commission de constitution et de l'Assemblée. Il importe maintenant de rechercher quelle part a été faite au Reich et quelle part a été faite aux Pays dans la constitution définitive. Pour les raisons que nous avons exposées au chapitre III, nous ne déciderons pas si le Reich allemand est un Etat unitaire ou un Etat fédéral, mais nous décrirons les caractères qui le font procéder à la fois de l'un et de l'autre.

I. — L'élément unitaire se manifeste dans les faits suivants :

1° A. — Les anciens Etats, appelés Etats dans la constitution de 1849, Etats fédéraux dans la constitution de 1871, Etats membres dans le projet du gouvernement n° 2, perdent le nom d'Etats et s'appel-

lent Pays (1). Cette appellation n'est pas incompatible, en principe, avec l'idée d'Etat fédéral, mais elle prend toute sa signification quand on sait qu'elle a été préférée à Etats membres qui, au gré des constituants, rappelait trop le fédéralisme.

B. — La subordination des Pays au Reich ne résulte pas d'une renonciation librement consentie, de la part des Etats, dans un pacte fédéral. En effet, aucun pacte n'a été conclu entre les Etats et le Reich, et il n'y a pas là un oubli de la part des constituants, c'est sciemment pour éviter tout ce qui pouvait rappeler le fédéralisme qu'on y a renoncé. On a dit que le pacte, conclu par les princes, lorsqu'ils fondèrent la confédération de l'Allemagne du Nord et auquel adhérèrent plus tard les souverains du Sud, n'avait pas été aboli et qu'il n'y avait pas lieu de le renouveler. Ce pacte, cependant, n'ayant jamais été ratifié par les peuples des Etats, n'engageait que les princes qui l'avaient signé, ainsi que leurs successeurs ; la souveraineté des signataires et de leurs ayants droit n'étant plus reconnue, il eût fallu, légalement, renouveler le pacte pour qu'il engageât les nouvelles républiques. On préféra une constitution, qui est l'acte employé par les nations unitaires pour établir leur statut juridique. Cette constitution fut élaborée, il est vrai, avec la collaboration des Etats représentés

(1) Le mot « Etats » se trouve bien dans la constitution aux articles 119, 135 et 147, mais il n'est employé que pour désigner le pouvoir central des Pays par opposition aux communes.

par la Commission des Etats. Mais cette collaboration fut purement platonique et ne peut juridiquement être retenue, puisque les membres de la Commission des Etats ne furent pas admis à prendre part au vote de la constitution définitive, et que l'Assemblée Nationale fut souveraine. Enfin, il y a lieu de remarquer que la constitution fut rendue applicable par la promulgation du président du Reich, *de jure* et *ipso facto*. Aucune ratification ou promulgation n'intervint de la part des Pays.

C. — La puissance publique émane du peuple (art. 1). Elle est exercée par le Reich, dans les matières intéressant le Reich, et par les Pays, dans les matières intéressant les pays, dit l'article 5 ; mais comme le Reich peut légiférer sur toutes les matières, et qu'en cas de conflit avec la législation locale, c'est lui qui a toujours le dernier mot (art. 13), il est permis de se demander si les Pays possèdent réellement la souveraineté. La leur reconnaître serait donner à cette notion une élasticité capable de la rendre méconnaissable. La question cependant est controversée, malgré les déclarations très nettes du Dr Kahl et du Dr Preuss à l'Assemblée constituante, qui refusèrent aux Pays la souveraineté (1).

D. — Les « droits réservés » des Etats sont supprimés. Par des dispositions transitoires, la constitution les a maintenus jusqu'au 1^{er} avril au plus tard

(1) *Stenogr. Ber.*, pp. 1255 d et 1256 c ; Heinze, p. 2093. La majorité des auteurs professent l'opinion de non-souveraineté des Pays. V. Giese, *op. laud.*, p. 64, et bibliographie, p. 65, *in fine*.

(art. 170 et 171), mais le principe de leur suppression est établi.

E. — Enfin, les relations entre le Reich et les Pays n'engendrent pas des rapports de droit international, mais de droit constitutionnel. La constitution actuelle est une loi et ne tolère, auprès d'elle, aucun traité international entre le Reich et les Pays. Ceux-ci doivent au Reich une obéissance constitutionnelle, qui peut être exigée au besoin en employant la force armée (art. 48-1), en matière législative, administrative et judiciaire. Toutefois, M. Brunet (1) fait remarquer qu'en fait, les Pays s'envoient encore mutuellement des ambassadeurs et, dans le langage officiel allemand, les accords qui interviennent entre un ou plusieurs Pays et le Reich portent le nom de « Traités internationaux » (Staatsverträge). Cette pratique semble tout à fait contraire à l'esprit, sinon à la lettre, de la constitution.

2° Dans le domaine législatif :

A. — Droit de Reich passe droit de Pays (art. 13). La supériorité du droit de Reich est sans réserve. « Le droit de Reich est absolu et n'est pas seulement un droit commun subsidiaire. Il n'est pas seulement applicable quand la législation de Pays n'a fixé aucune règle de droit différente, mais il s'applique, dans les limites qui lui ont été fixées, exactement à la place du droit de Pays. Droit de Reich passe droit de Pays, cela signifie que, si pendant qu'on élaborait la cons-

(1) R. Brunet, *op. laud.*, p. 92, en note, V. aussi *infra*, p. 220.

titution, des dispositions contraires à celle-ci avaient été prises par les Pays, sur des matières réglementées par la législation du Reich, elles devraient être révisées, dès l'entrée en vigueur de la constitution, et mises en accord avec elle, dans la mesure où celle-ci n'aurait pas fait de réserves expresses à leur profit. La constitution contient à la fois les règles et les limites de la législation des Pays » (1). Au cas où un doute ou des divergences de vue existeraient sur l'application de cette règle, l'autorité centrale du Reich ou de Pays compétente pourra, dans les conditions qui seront ultérieurement fixées par une loi du Reich, provoquer la décision d'une Cour de Justice suprême du Reich (art. 13, § 2). On prévoit ainsi le cas où, en dehors d'un différend entre deux personnes privées sur une espèce concrète, deux autorités auraient des doutes ou des divergences de vues sur le point de savoir si une disposition de droit de Pays est conciliable ou non avec le droit de Reich.

Remarquons, à propos de droit de Reich, que les règles généralement reconnues du droit des gens font partie intégrante du droit de Reich allemand, avec force obligatoire (art. 4). Il y aura là matière à de vastes discussions. Les règles de droit international généralement reconnues devront être déterminées par la théorie ou par le droit positif, mais on se demande quel sera le critérium adopté, et le moins qu'on puisse en dire est qu'elles sont incertaines. Il ressort des débats de la Commission que cette dispo-

(1) *Stenogr. Ber.*, Dr Kahl, p. 1207, A et B.

sition n'a été introduite dans la constitution que sur l'insistance des ministères des Affaires étrangères et de la Justice. On pensait, en agissant ainsi et en imitant les Anglais et les Américains, dissiper la méfiance qui pèse sur l'Allemagne.

B. — Le Reich détermine le caractère de la constitution des Pays. L'article 17 impose aux Pays la forme républicaine du gouvernement. Le mot employé est « Freistaatlich » et non « republikanisch » ; c'est à dessein, on a ainsi écarté la possibilité d'une république de conseils (Räterepublik). La représentation populaire de chaque Pays doit être élue au suffrage universel, égal, direct, secret, avec participation des hommes et des femmes, et d'après les principes de la représentation proportionnelle. Ainsi on élimine les conseils d'ouvriers et de paysans qui ne sont pas une représentation populaire. En outre, le régime parlementaire est imposé (art. 17, § 1). Les règles relatives aux élections s'appliquent également aux assemblées municipales (art. 17, § 2). Les droits et les devoirs fondamentaux des Allemands, énoncés dans la seconde partie de la constitution, doivent être respectés également par les constitutions des Pays. Si elles venaient à les violer, les articles 12, § 2 et 13, § 2 seraient applicables. Ainsi le Reich pourrait opposer son veto à des lois de socialisation, votées par les Pays, qu'il estimerait contraires aux intérêts de la collectivité du Reich.

C. — Le Reich peut élargir la sphère de sa compétence, au détriment des Pays, au moyen d'une loi modificative de la constitution (art. 76). Une telle loi

doit être votée, pour être valable, par les deux tiers des membres présents au Reichstag, et à condition que leur nombre soit égal aux deux tiers du nombre légal des membres.

D. — Le Reich a le droit de légiférer de différentes manières :

a) Exclusivement et sans limites, sur les matières énumérées à l'article 6. Ainsi les Pays ne sont pas compétents dans ces cas. Toutefois l'exclusivité du droit n'interdit pas au Reich de déléguer ses pouvoirs aux Pays d'une façon exceptionnelle et limitative (1).

b) Avec droit de priorité, sur les matières énumérées à l'article 7. Pour celles-ci, les Pays conservent le droit de légiférer, tant que le Reich ne fait pas usage de son droit (art. 12, § 1). C'est ce que les juristes allemands appellent la législation concurrente.

c) Conditionnellement : en tant qu'il sera besoin d'édicter des mesures uniformes pour le bien public et pour la protection de l'ordre et de la sécurité publique (art. 9). En dehors de ce cas, ces matières sont de la compétence des Pays.

d) En posant des principes généraux, pour les matières énumérées à l'article 10 (2). La législation et l'administration des Pays devront se conformer à ces principes.

e) En matière financière, le Reich a trois compétences spéciales :

(1) *Stenogr. Ber.*, p. 1206 c.

(2) Les Allemands donnent à ce pouvoir le nom de « législation normative ».

α) Le Reich a le droit de légiférer, en ce qui concerne les impositions et autres sources de revenus, lorsqu'il les réclame en tout ou partie pour ses fins. S'il réclame des impositions ou autres sources de revenus qui appartenaien^t jusqu'ici aux Pays, le maintien, à ces Pays, des ressources suffisantes pour leur existence doit être pris en considération (art.8). D'après cet article, l'établissement d'un impôt du Reich sur le revenu est possible. Il y a lieu de remarquer également l'article 69, § 2, d'après lequel, pendant une période transitoire convenable, la perception et l'administration des douanes et impôts de consommation peuvent être laissés au Pays sur leur désir.

β) Le Reich peut, dans les cas énumérés à l'article 11, poser des règles, en ce qui concerne la nature des taxes que les Pays sont autorisés à établir et le mode de perception.

γ) Le Reich légifère encore en matière d'administration fiscale, dans les conditions prévues à l'article 84.

3° Par le contrôle du Reich :

Le gouvernement du Reich exerce le contrôle dans les matières pour lesquelles le droit de légiférer appartient au Reich (art. 15, § 1). Cela signifie que le contrôle du Reich ne s'exerce pas seulement dans les domaines qui sont déjà réglementés par la législation du Reich, mais encore dans toutes les affaires pour lesquelles le droit de légiférer est donné au Reich, même quand il n'a pas encore fait usage de

son droit. Cela a été précisé par le Dr Kahl devant la Constituante (1).

Pour exercer son droit de contrôle, le Reich dispose des moyens suivants :

a) Envoi d'instructions générales aux autorités des Pays en vue de l'exécution des lois du Reich (art. 15, § 2). Les dispositions générales relatives à l'exécution, émanant du gouvernement du Reich, sont obligatoires pour les autorités de Pays. Mais le Reich ne devra par leur envoyer d'instructions concernant des cas particuliers, car il pourrait arriver que ces autorités reçussent de leur gouvernement particulier des ordres différents. Il en résulterait alors une diminution d'autorité du gouvernement particulier qui n'apparaîtrait plus que comme l'exécuteur des ordres du gouvernement du Reich. Ce serait créer une centralisation contraire à l'esprit de la constitution.

b) Surveillance de l'exécution des lois du Reich, en envoyant des délégués près des autorités centrales de Pays et, avec l'assentiment de celles-ci, près des autorités inférieures (art. 15, § 2). Il ressort des débats de Weimar, bien que cela ne soit pas formellement inscrit dans la constitution, que ces délégués auront le droit de consulter les dossiers nécessaires et, par l'intermédiaire des autorités centrales de Pays, de citer des témoins ou d'entendre des experts.

c) Demandes adressées aux Pays, de pourvoir aux lacunes qui auront été révélées dans l'exécution des lois du Reich. En cas de désaccord, les parties peu-

(1) *Stenogr. Ber.*, p. 1218 A.

vent provoquer une décision de la Haute Cour de Justice, au cas où une loi du Reich ne prévoirait pas une autre juridiction (art. 15, § 3).

d) Les dispositions de l'article 84, relatives au contrôle des finances, ne préjugent en rien de l'application de l'article 15. Elles laissent, au contraire, au Reich une liberté absolue, en ce qui concerne l'organisation et les pouvoirs des autorités chargées de surveiller l'exécution des lois fiscales du Reich, même au delà des limites fixées à l'article 15.

4° Dans le domaine administratif :

a) Le Reich est seul compétent en matière de représentation à l'étranger. Cela comprend : l'organisation des services diplomatiques et consulaires, la conclusion des traités, l'exercice de la souveraineté vis-à-vis de l'étranger, l'extradition, les mesures à prendre pour éviter et pour régler les conflits internationaux. Cette compétence ne comprend pas les rapports des Pays avec le Reich, ni les rapports des Pays entre eux s'ils ressortent du droit constitutionnel. La question des relations entre les Pays n'a pas été réglée par la constitution. « La Prusse a déclaré qu'elle n'enverrait plus d'ambassadeurs auprès des autres Pays allemands, parce que les rapports existant entre les différentes autorités du nouvel Etat suffisent à tous les besoins (1). » M. Giese fait observer à ce sujet : « Les ambassades entre les différents Pays sont devenues sans objet et seront supprimées. Cela est juste car les relations entre les Pays ne sont

(1) *Stenogr. Ber.*, Quarck, p. 1365 D.

pas, par leur nature, internationales... Les relations avec le Pape ne sont pas, non plus, des relations avec un « Etat étranger », car, bien que, personnellement, le Pape soit reconnu comme souverain, il ne représente pas un Etat. En conséquence, les ambassades des Pays auprès du Saint-Siège ne sont pas contraires à la constitution, mais elles peuvent être remplacées par une ambassade du Reich (1). »

Le principe de la compétence exclusive du Reich, en matière de représentation à l'étranger, comporte quelques exceptions que nous étudierons plus loin avec les éléments fédératifs de la constitution.

b) Le Reich est seul chargé de la défense nationale. Comme sous l'ancien régime, il y a une marine du Reich. Une loi du 16 avril 1919 a donné au président du Reich les pouvoirs nécessaires pour dissoudre l'ancienne marine de guerre et créer, sur des principes démocratiques, une marine du Reich nouvelle. De plus grandes modifications ont été apportées dans l'organisation de l'armée de terre. Tous les anciens droits réservés des Pays, relatifs à l'armée, ont été supprimés. Il n'y a plus qu'une armée du Reich unitaire sans contingents fédéraux comme autrefois. Les dispositions du Traité de Versailles du 23 novembre 1870 sont abolies. Les ministères de la Guerre de Prusse, de Bavière, de Saxe, de Wurtemberg n'existent plus, seul un ministère de la Guerre du Reich subsiste.

Le texte adopté par la commission de constitution

(1) Giese, *op. laud.*, p. 241.

(art. 79 § 2) (1) laissait aux Pays l'administration de l'armée sur leur territoire, sous le contrôle du Reich. L'Assemblée constituante adopta en seconde lecture un texte qui diminuait encore les droits des Pays en cette matière, et en troisième lecture elle les supprima complètement (art. 79). Ainsi il ne reste plus rien aux Pays de leur organisation militaire autonome. L'unité de l'armée du Reich est réalisée.

c) Le Reich est seul compétent en matière de colonies. L'Allemagne n'en possède plus actuellement, mais le principe de la compétence exclusive du Reich pour administrer les colonies (2) est posé pour le cas où de nouvelles seraient acquises. On ne voit pas quelles colonies l'Allemagne pourrait acquérir puisque la terre entière est, semble-t-il, partagée entre les différentes nations, et qu'il n'existe plus de territoires à prendre. Peut-être l'Allemagne, en inscrivant dans sa constitution ces articles sans objet (art. 80 et art. 6, § 2), a-t-elle songé qu'elle pourrait reprendre un jour les colonies qu'elle possédait autrefois, malgré la renonciation formelle à ses droits sur ces territoires, qu'elle fit en faveur des Alliés par l'article 119 du Traité de paix !

d) Tous les navires allemands de la marine marchande forment une flotte de commerce unique (art. 81). Le Reich a la propriété de tous les signaux maritimes et a seul le droit d'en installer ou d'autoriser qu'on en installe de nouveaux (art. 101). Cette

(1) Voir *suprà*, p. 160.

(2) Et pour légiférer (art. 6 § 2).

unité de la flotte de commerce n'implique pas qu'il y ait là une organisation d'Etat du Reich. Les navires appartiennent en propre à des particuliers et sont employés dans les buts privés du commerce. L'intérêt de cette unité est de placer tous les navires allemands sous la protection des règles du droit des gens, quel que soit le Pays auquel ils appartiennent. Le drapeau de la flotte de commerce allemande n'est pas le même que celui du Reich : il est noir, blanc, rouge et porte les couleurs du Reich dans l'angle supérieur interne. Il ressort des débats de Weimar que cette dualité de couleurs constitue un compromis. Les républicains tenaient aux couleurs noir, rouge et or, qui sont le symbole de la liberté politique et de l'union nationale dans la grande Allemagne (1) ; les partis de droite désiraient le maintien des anciennes couleurs de l'Empire « auxquelles tant de gloire est attachée ». Cette gloire venait d'être singulièrement obscurcie, sur terre, par la défaite des armées impériales, et l'argument pouvait paraître, pour le moins, inopportun. Sur mer, au contraire, cette gloire était intacte, puisque les Allemands ont toujours considéré comme d'éclatantes victoires les quelques batailles navales qu'ils ont livrées et qu'ils ont vu, dans le torpillage du *Lusitania*, l'un de leurs plus nobles faits d'armes. On penchait donc pour un compromis qui donnerait satisfaction à tous, bien que certains scrupules restassent au cœur des républicains. La gêne qui planait sur l'Assemblée fut tout à coup dissipée quand

(1) *Stenogr. Ber.*, p. 283.

le ministre de la Marine du Reich invoqua la visibilité sur mer : les anciennes couleurs étaient visibles de fort loin, les nouvelles ne le seraient pas. L'argument fut considéré comme décisif et emporta conviction.

e) L'Allemagne forme un territoire douanier et commercial, entouré d'une frontière douanière commune qui coïncide avec la frontière politique. L'article 82 pose ces principes et détermine les dérogations qui peuvent y être apportées. Les douanes et les impôts de consommation sont du domaine de l'administration du Reich, sous réserve des dispositions qui permettent aux Pays de sauvegarder leurs intérêts particuliers, dans le domaine de l'agriculture, du commerce, des métiers et de l'industrie (art. 83).

f) Les postes, télégraphes et téléphones sont exclusivement affaire du Reich. Les timbres-poste sont uniformes pour tout le Reich (art. 88 §§ 1 et 2).

g) Les chemins de fer et les canaux affectés au service général deviennent la propriété du Reich et sont administrés par lui.

5° Dans le domaine judiciaire :

a) Il y a d'abord un certain nombre de principes qui s'imposent aux juridictions de droit commun des Pays : l'indépendance des juges (art. 102), la nomination à vie et le statut juridique des juges (art. 103), l'interdiction des tribunaux d'exception, la règle d'après laquelle nul ne peut être soustrait à son juge légal (cette règle ne vise pas les cours martiales, ni les conseils de guerre), et la suppression des tribunaux militaires pour affaires d'honneur (art. 104 et 105).

b) La juridiction militaire est supprimée, sauf pour le temps de guerre, et à bord des navires de guerre (art. 106).

c) Il devra y avoir dans le Reich et les Pays, conformément aux lois, des tribunaux administratifs pour la protection des particuliers contre les ordres et décisions des autorités administratives (art. 107) (1). Les tribunaux administratifs ne connaissent pas seulement des ordres et des décisions des autorités administratives, ils veillent aussi à la protection des droits particuliers, quand ceux-ci sont lésés par elles et peuvent même rendre des arrêts déclaratifs de droits, comme l'octroi d'une concession (2).

d) L'institution d'une Haute Cour de Justice pour le Reich allemand et d'un tribunal spécial, pour connaître de la validité des élections, fortifient encore les pouvoirs du Reich en matière judiciaire.

e) Le devoir d'assistance, que les autorités doivent se prêter entre elles (Rechtshilfepflicht), est accru pour les Pays à l'égard du Reich. En effet, l'article 34 stipule que le Reichstag a le droit et, si la demande en est faite par un cinquième de ses membres, le devoir d'instituer des commissions d'enquête. Les tribunaux et les autorités administratives sont obligés de donner suite à la requête de ces commissions, en vue de la constatation des preuves ; les dossiers des autorités leur sont, sur leur demande, communiqués.

(1) Cf. cum l'article 31, § 2.

(2) Stier-Sömle, *op. laud.*, p. 400, en noté.

II. — L'élément fédératif se manifeste dans les faits suivants :

1° Plusieurs auteurs prétendent que le caractère d'Etat doit être reconnu aux Pays. Voici les arguments qu'ils apportent :

a) Le texte adopté par l'Assemblée constituante dit : « La puissance publique émane du peuple (geht vom Volke aus) » alors que le texte du projet qui lui avait été soumis portait : « Toute puissance publique réside dans le peuple Allemand (liegt beim Volke). » Cette dernière rédaction fut rejetée comme portant atteinte aux droits des Etats particuliers. On pensait, qu'en acceptant une telle formule, toute puissance publique dans le Reich serait venue du peuple du Reich, alors que la volonté de l'Assemblée constituante, influencée par la Commission des Etats, était que la puissance publique du Reich vint de tout le peuple du Reich, mais que la puissance publique des Etats particuliers vint du peuple de ces Etats.

b) Cela est confirmé par l'article 5, d'après lequel la puissance publique est exercée : dans les matières intéressant le Reich, par les organes du Reich, sur la base de la constitution du Reich, dans les matières intéressant les Pays, par les organes des Pays, sur la base des constitutions des Pays. Ces constitutions de Pays sont considérées comme constitutions d'Etat, ainsi que cela ressort des dispositions de l'article 19 relatif aux difficultés constitutionnelles. En effet, d'après cet article, s'il existe, dans le Pays, un tribunal qui puisse statuer, il est compétent, s'il n'y en a aucun, l'affaire sera portée, sur demande de l'une

des parties, devant la Haute Cour de Justice pour le Reich allemand, à moins qu'une autre Cour de Justice du Reich ne soit compétente. Il en est de même pour les difficultés, autres que celles de droit privé, entre différents Pays ou entre le Reich et un Pays. Si les Pays n'étaient qu'une portion du Reich, privés de la nature d'Etat, il serait inconcevable qu'un premier jugement pût être rendu par une Cour de province (Landesgericht), dans un différend entre le Reich et un Pays.

c) Si les articles 5 et 19 reconnaissent aux Pays une puissance publique, une constitution et un gouvernement particuliers, l'article 2 leur reconnaît un territoire d'Etat indépendant, puisqu'il dit que le territoire du Reich se compose des *Territoires des Pays allemands*. En outre, l'article 18 reconnaît aux Pays des droits étendus, en matière de modification de territoires, ce qui ne pourrait être accordé à de simples parties du Reich ne jouissant pas de l'autonomie.

d) Bien que limité, le pouvoir législatif est reconnu aux Pays (art. 12, § 1 et aussi art. 10 et 11).

e) Du fait que l'exécution des lois du Reich est, en principe, confiée aux autorités de Pays, l'administration particulière du Reich reste, en principe (comme cela se passait sous l'ancien régime), l'exception malgré l'accroissement de compétences qu'elle a reçu en matière d'impôts, de chemins de fer et de canaux. Ainsi l'administration appartient, en principe, aux Pays.

f) Le maintien des droits particuliers a été admis,

au moins en partie, et pendant quelque temps (art. 170 et 171).

g) Le nom d'Etat, par opposition à Reich, a été choisi à plusieurs endroits de la constitution (art. 144, 147, 150, 154, 155).

h) La règle « Droit de Reich passe droit de Pays » prouve simplement la prédominance du Reich, mais n'infirme pas plus la nature d'Etat des Pays qu'elle ne le faisait sous l'ancien régime où elle existait déjà.

2° Le pouvoir législatif est nettement reconnu aux Pays, dans les limites de la compétence du Reich (art. 7, 10, 11, 12).

3° Les Pays ont une souveraineté territoriale propre (art. 2) (Mais l'article 18 apporte des limites telles à cette souveraineté que ce mot, employé par certains auteurs, semble difficile à maintenir en cette occurrence).

4° L'organisation du Reichsrat qui collabore, au nom des Pays, à la législation et à l'administration du Reich est l'élément fédératif le plus caractéristique de la constitution.

5° Les Pays ont une administration propre dont la compétence a pour limites celles de l'administration du Reich.

a) En principe, la puissance publique est exercée dans les affaires de Pays, par les organes des Pays (art. 5), en particulier :

b) En matière de communications aussi longtemps que le Reich ne sera pas intervenu (art. 89 et 101).

c) En matière d'administration des relations avec

l'étranger, pour les questions dont le règlement appartient à la législation de Pays (art. 78, § 2).

6° Les lois du Reich sont exécutées par les autorités de Pays, à moins qu'elles ne disposent autrement (art. 14). Ce principe existait déjà dans l'ancien régime, il est le fondement de toute l'administration des Pays.

7° La juridiction ordinaire s'exerce par le tribunal du Reich et par les tribunaux des Pays (art. 103).

8° Les Pays ont droit, de la part du Reich, au respect des droits qui leur sont reconnus par la constitution en matière législative, administrative et judiciaire (droit négatif) ; ils ont droit à l'accomplissement des devoirs que la constitution a imposés au Reich, en particulier à la protection militaire (art. 79) et à la représentation diplomatique (art. 78) (droit positif) ; ils ont le droit de coopérer à la formation de la volonté collective au moyen du Reichsrat, dans la mesure prévue par la constitution (droit actif).

9° Enfin (mais cet élément est étranger à la constitution du Reich même), chacune des constitutions des Pays affirme qu'elle appartient au Reich allemand, en qualité d'Etat fédéral autonome.

Tels sont les éléments d'unitarisme et de fédéralisme que l'on trouve dans la nouvelle constitution de l'Allemagne.

Nous voyons que le rôle des Pays, malgré les apparences qui ont surtout pour but de ménager les susceptibilités, est réduit presque à rien. En aucune matière les Pays ne sont souverains, leurs pouvoirs ont toujours pour limites ceux du Reich, et la sphère

laissée à leur activité est fort étroite. Ils ont bien le pouvoir de légiférer, mais après l'énumération des articles 6, 7, 9 et 11, qui indiquent les matières pour lesquelles le Reich est compétent, on se demande dans quels cas ils pourront intervenir. Ils ont un pouvoir exécutif et judiciaire, mais tous les services importants sont confiés au Reich en sorte, qu'en fait, leur activité ne sera guère plus grande que celle d'une province d'un Etat unitaire un peu décentralisé.

La Prusse dans le Reich.

Cela nous amène à nous poser une question, dont l'intérêt, pour nous Français, ne saurait échapper à personne, c'est celle de savoir quel rôle jouera désormais la Prusse dans le Reich ; son ancienne hégémonie est-elle brisée ; avons-nous encore à redouter cet esprit prussien qui interdit à ses voisins de goûter une réelle quiétude ? Si nous nous en tenons strictement à la constitution, l'hégémonie prussienne est détruite : L'Empereur s'identifiait avec le roi de Prusse, le chancelier s'identifiait avec le premier ministre prussien ; le président du Reich et le chancelier actuels sont distincts du président et du premier ministre prussiens. La présidence du Bundesrat appartenait à la Prusse, et la voix du président était prépondérante, en cas de dissentiment, à l'occasion de projets de loi sur l'armée, la marine militaire et certains impôts, si elle se prononçait en faveur des dispositions existantes. Comme sur 58 voix la Prusse disposait, en fait, de 20 et qu'une opposition de

14 voix suffisait pour arrêter toute proposition qui serait jugée contraire aux stipulations du pacte fédéral, il en résultait que le Bundesrat ne pouvait rien faire sans l'assentiment de la Prusse et, qu'en matière de défense nationale ou d'impôts, celle-ci pouvait toujours exiger le maintien du *statu quo*. Il n'y a rien de semblable dans la nouvelle constitution. Le Reichsrat, dont le rôle est bien moins important que celui du Bundesrat, est présidé par un membre du gouvernement du Reich qui peut, à la vérité, être prussien, mais qui représente le Reich et non la Prusse. D'ailleurs, le président n'étant pas membre du Reichsrat n'y a pas le droit de vote. Aucun Pays ne peut être représenté par plus des $\frac{2}{5}$ du total des voix. Ainsi sur les 63 voix des Pays, la Prusse dispose de 25, la Bavière de 7, la Saxe de 5, le Wurtemberg et Bade chacun de 3, la Hesse de 2 et les 18 autres pays chacun d'une voix. Comme le veto ne peut être ordonné qu'à la majorité des voix, la Prusse ne dispose plus du nombre de voix suffisant pour arrêter à elle seule, par le veto, les lois qui lui déplaisent. Cependant on a trouvé que ces 25 voix pourraient encore donner à la Prusse une influence trop grande, aussi a-t-on décidé que la moitié de ces voix seraient attribuées aux administrations provinciales. Cette disposition a été introduite pour les raisons suivantes : Les membres du Reichsrat sont membres du gouvernement local qu'ils représentent, on n'aurait donc pas pu éviter que les représentants d'un même Pays votassent en bloc dans le même sens. Une règle, proposée dans le projet du gouvernement,

interdisant le mandat impératif et prescrivant aux membres du Reichsrat de voter individuellement et librement et non par Pays, eût été inopérante pour la raison indiquée ci-dessus. On a donc écarté cette disposition, et l'on a préféré donner la moitié des voix prussiennes aux administrations locales, représentant les provinces, en tant que groupes administratifs autonomes de communes (*kommunale Selbstverwaltungsverbände*) (1), ce qui est beaucoup plus sage. Ainsi les tendances provinciales seront représentées au Reichsrat et pourront s'exprimer (2). Nous savons, d'autre part, que certaines de ces provinces prussiennes sont assez indépendantes pour n'être pas systématiquement de l'avis des membres du gouvernement prussien.

Les éléments de domination de la Prusse ont donc été supprimés, est-ce à dire que tout rôle politique prépondérant est interdit désormais à ce pays ? Nous ne le croyons pas. La Prusse, grâce à son passé et aux services qu'elle a rendus au peuple Allemand, jouit d'un incomparable prestige moral. Parée de tous les attributs de la puissance, elle n'était pas aimée, mais elle était crainte et respectée ; privée des instruments de sa force, elle ne sera plus crainte, souhaitons qu'elle ne soit pas aimée et que les autres

(1) Les provinces, en tant que districts de l'administration de Pays, ne peuvent être considérées comme unités administratives, puisque la personnalité juridique ne leur est pas reconnue.

(2) Cf. *cum Stenogr. Ber.*, 2113 sqq. et Pötzsch, *op. laud.*, pp. 76, 79.

provinces, maintenant qu'elles n'y sont plus obligées, ne viennent pas spontanément se mettre sous sa protection et à ses ordres. La nature humaine est coutumière de cette versatilité. Enfin la Prusse, qui comprend les $\frac{4}{7}$ de la population totale de l'Allemagne, dispose au Reichstag d'une représentation qui constitue la majorité. Certes, le gouvernement prussien ne dispose pas à son gré de cette représentation, mais il peut agir sur elle plus aisément que sur celle des autres Pays. Il pourra donc, dans bien des cas, s'assurer une majorité qui, dans l'Etat démocratique qu'est le nouveau Reich, lui conférera le pouvoir.

Mais cet état de choses n'est que provisoire. La constitution prévoit le morcellement de la Prusse et plusieurs provinces prussiennes réclament l'autonomie dans le Reich. La présence des troupes alliées en Rhénanie a fait proroger l'application de l'article 18, et mis un terme aux revendications des provinces pour un temps. Lorsque cette circonstance cessera d'agir, rien n'empêchera le morcellement de se produire. La Prusse des Hohenzollern sera détruite, mais la structure harmonieuse du Reich sera réalisée.

CONCLUSION

Nous avons vu, au cours de cette étude, combien l'Allemagne préparée depuis de longs siècles à devenir un Etat unitaire a éprouvé de difficultés à réaliser son rêve millénaire. Une longue habitude de l'autonomie, ou pour mieux dire, d'une large indépendance sous le sceptre des Habsbourg, a développé chez les peuples Allemands l'amour de la petite patrie, le goût du particularisme. La guerre de Trente Ans, puis l'épopée napoléonienne leur firent comprendre tout le danger qu'il y avait à rester désunis et préparèrent l'œuvre de Bismarck. Celui-ci sut créer un empire fort dont il remit la direction à la Prusse qu'il fit puissante. L'extraordinaire prospérité qu'attira sa politique sur une Allemagne légendairement pauvre et inculte démontra aux peuples de ce pays l'intérêt qu'ils avaient à s'unir et leur inspira le culte de l'Empereur et surtout de l'Empire, du Reich. Mais la domination prussienne est arrogante et brutale ; on tient à la Prusse parce qu'elle sait agir et qu'elle procure à la collectivité qu'elle dirige de grands avantages, mais on ne l'aime pas. Son hégémonie devait n'avoir qu'un temps.

Quand le pouvoir central, tout en étant fort, procède avec douceur et modération, les différences en-

tre les provinces s'atténuent rapidement. Avec le temps, le perfectionnement des moyens de communication et de transport aidant, les relations de tout ordre se multiplient, et les caractéristiques les plus saillantes des différents pays qui composent l'Etat s'estompent rapidement. Sous le régime prussien, le particularisme est plus tenace ; certes, on ne discute plus l'existence du Reich, elle est considérée par tous comme un dogme intangible, mais on aime à se reposer de la rigueur, de l'austérité et de l'uniformité prussiennes, dans le cadre ancestral plus aimable, plus intime, plus confortable du petit Etat particulier.

Cependant cet attachement au passé, ce particularisme ont surtout des raisons sentimentales ; ils ne revêtent de caractère politique qu'en matière administrative pour exiger une décentralisation que les pays les plus unitaires du monde entier reconnaissent féconde.

Tous les Allemands sont fiers de leurs petites patries et des traits originaux qui les caractérisent : Les Bava-rois s'enorgueillissent de leurs montagnes que toute l'Allemagne leur envie, de leurs costumes nationaux et de leurs uniformes pittoresques, de leur langue et de leur accent originaux que leurs compatriotes des autres provinces aiment tant à contrefaire, de leur capitale, la patrie de l'art allemand, de leurs vieilles cités au cachet médiéval : Augsbourg, Ulm, Nuremberg, de leurs ballades sentimentales, de leur esprit un peu lourd, mais si plein de bon sens. Le Badois sait que son pays est le « jardin de l'Allema-

gne » ; il aime sa Forêt Noire avec ses sapins foncés et ses croupes sombres, où l'on entend partout le son mélancolique et terné des clochettes des troupeaux, et le fracas terrible des arbres abattus qui glissent du faite des montagnes au fond des ravins, en dévalant sur des pentes presque abruptes, avec ses vallées riantes où bruit une eau si pure et si froide, ses chalets, tous semblables, fermes d'altitude, où l'on fabrique l'hiver mille petits objets grossiers et curieux, et où l'on distille l'été les quetsches et les cerises. Il est fier de Karlsruhe, la résidence grand-ducale un peu pompeuse, de Mannheim, la ville américaine, de son université séculaire, de Heidelberg, fondée au *xiv^e* siècle, dans la romantique vallée du Neckar et qui fut pendant trois siècles la capitale intellectuelle et le centre de la foi réformée de l'Allemagne. Le Rhénan s'enorgueillit de ses riches vignobles, des vieux « Burgen » du Rhin héroïque, de ses industries florissantes, de Mayence, la vieille cité épiscopale, de Cologne, la ville aux cent clochers, de Dusseldorf, le centre artistique de l'Allemagne occidentale, de son esprit pétillant et des histoires piquantes qu'on raconte de lui. Le Prussien habite une terre froide et monotone, mais l'énergie, la vigueur, la ténacité sont ses qualités, une organisation méthodique, une administration précise ses titres de gloire. Tous les Allemands, à quelque province qu'ils appartiennent, sont pieusement attachés par des liens sentimentaux à l'Etat qui les a vus naître. On sait quel prix avait, pour les soldats de l'ancien régime, la cocarde nationale qu'ils fixaient à leur casquette au-dessous de

celle de l'Empire et avec quelle fierté les étudiants portent en bandoulière, ou à la dragonne de leur sabre, les couleurs de leur Etat. Tout cela, c'est l'amour de la terre natale. Il ne faut sans doute pas aller chercher plus loin la raison des particularismes. Mais, de cet attachement très profond à la petite patrie, conclure à une diminution du sentiment national serait une grave erreur. La loyauté des Pays envers le Reich est actuellement indéfectible et les Allemands l'ont prouvé à Weimar. Frappé à la fois par la défaite et la révolution, le peuple Allemand n'a pas songé un seul instant à dissoudre le Reich ; au contraire, il a vu dans l'adversité une raison de le fortifier, et il n'a pas reculé devant le sacrifice, qu'on lui demandait, des derniers « droits réservés » des Etats. Bien plus, le mouvement de révolte, qui s'était dessiné contre la Prusse responsable des malheurs publics, fut réprimé sur le champ, l'union se fit en présence de l'ennemi, et le règlement des querelles intérieures fut ajourné jusqu'à l'évacuation du territoire par les troupes étrangères.

Encouragées par Preuss qui réclamait le morcellement de la Prusse, plusieurs provinces englobées dans cet Etat réclamèrent à Weimar leur affranchissement de cette tutelle. La Prusse rhénane, la Westphalie, la Thuringe, le Hanovre, la Haute Silésie, qui ne subissaient qu'à regret la domination prussienne, firent savoir qu'une minorité importante réclamait l'autonomie et la séparation de Berlin. Des discours assez vifs furent prononcés à ce sujet. Mais il suffit que le Dr Heine, ministre de Prusse, parût

à la tribune et fit remarquer qu'une séparation de la Prusse serait interprétée, à l'étranger, comme une séparation du Reich pour calmer les mécontents et faire apporter sur l'autel du Reich toutes les renonciations. « Créer une république rhénane, dit Heine, comprenant des territoires de la rive droite, non soumis à l'occupation française, serait exposer ces pays à l'influence qui s'exerce déjà sur la rive gauche et ne serait pas, comme on l'a dit, un moyen de préserver le germanisme dans les territoires occupés. Si des Etats indépendants se constituent à l'Ouest — république rhénane, république de Hesse — ce sera peut-être, il faut le dire ouvertement, le commencement d'une Fédération du Rhin dirigée contre l'Allemagne. Pourquoi les Français secondent-ils ces efforts avec un tel zèle ? Pourquoi sont-ils donc payés les agitateurs qui réclament une république rhénane ? Même M. Dorten déclare qu'il veut rester avec sa république rhénane à l'intérieur du Reich allemand. En est-il un parmi vous qui croie que M. Dorten parle sincèrement, quand il déclare vouloir fonder une république rhénane à l'intérieur du Reich allemand ? (Interruption des démocrates-socialistes. Y a-t-il ici quelqu'un qui représente Dorten ?) J'ai parlé d'efforts en général, je n'ai pas parlé d'efforts dans cette Assemblée — (Vous faites le jeu de Dorten). — Nous voulons combattre avec des armes franches et loyales et dire à Dorten que tout ce qu'il semble vouloir, comme tout ce qu'il veut, est dirigé contre la patrie allemande et contre le peuple Allemand. Je l'ai dit tout à l'heure, je ne doute pas de la bonne foi

de beaucoup, même de la plupart de ceux qui veulent cela, mais il faut se protéger contre l'entraînement des mots à effet ; il faut être en éveil contre les efforts que l'on sait secondés et désirés par l'ennemi. M. Mangin et M. Clémenceau ont exprimé leur sympathie pour la république rhénane. Ils ont déclaré qu'ils agréaient ces plans. Vous savez ce que l'on a ainsi voulu dire. La France soutient sans cesse ces desseins par de l'argent et par toutes sortes de faveurs. On peut, dans ce cas, se demander à qui profitent ces mesures. On sait alors quelle position on devra prendre. C'est pourquoi j'attire votre attention sur ce sujet. Je connais les sentiments des Rhénans, mais je sais que dans un tel désordre on peut, de bonne foi, s'engager dans l'erreur (1). »

Il n'en fallut pas davantage pour convaincre les séparatistes et les amener à la tribune pour protester de leur attachement indéfectible au Reich. L'article 164 fut voté, il différerait de deux ans l'application de l'article 18. Depuis cette date, les partis séparatistes sont restés silencieux. Depuis le 14 août 1921, l'article 18 est applicable et personne ne songe cependant à le rappeler. Une trêve semble être accordée, tant que les armées étrangères occuperont le pays. Le 9 mai 1922 une imposante réunion (2) a été tenue à München-Gladbach, près de Dusseldorf, sur invitation du centre rhénan. M. Bell, ministre

(1) *Stenogr. Ber.*, p. 2152, Heine, Séance du 31 juillet 1919.

(2) Voir le *Bulletin de la presse allemande* du 11 mai 1922 dans lequel M. Vermeil analyse un article de la *Kölnische Zeitung* du 9 mai.

du Reich, y prit la parole et prononça une allocution de deux heures, qu'il termina par ces mots : « Notre âme rhénane et allemande, aucun démon ne saurait nous l'arracher. Nous refusons de chercher une solution au problème rhénan avec l'aide de l'étranger. C'est à la Prusse et au Reich que nous nous adresserons pour la réalisation de nos vœux. » Et l'ordre du jour, voté par acclamation, affirme l'inébranlable volonté de rester unis au Reich allemand et de s'opposer à toute tentative de séparation de la Rhénanie du Reich.

Ne nous y trompons pas, ils sont là les vrais sentiments allemands et rhénans. C'est sur ces données, et non sur des illusions, que notre politique doit être basée. Les pays rhénans se détacheront peut-être un jour de l'Allemagne, mais ils n'y songent pas actuellement, semble-t-il, et la politique suivie par la Haute Commission interalliée, depuis près de quatre ans, ne paraît pas leur avoir fait faire de progrès dans cette voie.

Nous avons vu, au cours de cette étude, quelle fut l'évolution de l'idée constitutionnelle en Allemagne depuis la révolution jusqu'au 11 août 1919, jour du vote de la constitution définitive. Après l'écroulement de l'Empire, un mouvement très fort se dessina en faveur de l'unité. Il s'agissait de profiter des circonstances et, en reconstruisant le nouvel Etat, d'achever l'œuvre que Bismarck n'avait pu réaliser complètement. Le Dr Preuss, appelé au pouvoir et chargé de rédiger la constitution de l'Allemagne nouvelle, prit la tête de ce mouvement. Son but était

très net : il fallait achever l'unité et la construire d'une façon plus rationnelle que Bismarck ne l'avait faite. Celui-ci, pour faciliter sa tâche, avait réuni les princes allemands sous le sceptre prussien, Preuss décida de briser la Prusse et de créer un gouvernement central unitaire réellement distinct et fort : le Reich. Il laissait le nom d'Etats, mais il supprimait la chose. Les Etats membres, les républiques, n'étaient que des parties du Reich s'administrant elles-mêmes. Les fonctionnaires locaux étaient directement soumis aux ordres du Reich. A côté du Reichstag, il créait une Chambre des Etats qui, en principe, devait représenter les gouvernements locaux. En fait, c'était une sorte de Sénat, élu par les Landtage, un autre Reichstag, élu au second degré, coopérant à la législation, sans mandat impératif et restant complètement étranger au pouvoir exécutif. Celui-ci prenait l'avis des républiques par des Conseillers du Reich, placés « en cas de besoin » par les Etats auprès des ministres, mais dont la nomination et les fonctions étaient des plus incertaines. C'était la réalisation de l'unité du Reich.

Devant l'opposition des défenseurs de la Prusse, et surtout de la Commission des Etats, Preuss pensa qu'il avait été trop loin et recula. Il modifia son projet et rétablit l'Etat fédéral : les droits des Etats particuliers étaient reconnus expressément, leur morcellement rendu presque impossible et la Chambre des Etats remplacée par un Conseil du Reich, rappelant un peu le Bundesrat impérial. Pris entre la Commission des Etats, qui représentait la survivance

de l'esprit fédéraliste, et les amis de la Prusse, qui remplissaient la presse de leurs protestations contre le démembrement de leur Etat, Preuss ne voulut pas tenir tête. Fût-ce une habileté politique de sa part de simuler un fléchissement pour calmer la résistance, ou bien croyait-il sincèrement qu'il était allé trop loin et que l'Allemagne n'était pas encore prête à admettre l'Etat unitaire? Il serait difficile de se prononcer, mais s'il a voulu faire une manœuvre, il faut reconnaître qu'elle a été habile et a pleinement réussi. Dès que le projet, rectifié dans le sens fédéraliste, fut soumis à l'Assemblée, celle-ci, dans son ensemble, manifesta ses tendances unitaires, et la Commission de constitution modifia considérablement le projet, non dans le sens que réclamait la Commission des Etats, mais au contraire pour le rapprocher, autant qu'il était possible, du projet Preuss initial. On aboutit à un compromis entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral, où les concessions faites au second sont beaucoup plus apparentes que réelles. Le Reich se compose de Pays dont le territoire peut être modifié contre leur volonté (art. 18). La souveraineté émane du peuple et le pouvoir est réellement entre les mains du président du Reich et du chancelier. Aucun domaine législatif n'est réservé aux Pays. Ils légifèrent sur les matières que le Reich n'a pas encore accaparées; il arrivera sans doute bientôt qu'il n'en restera plus aucune. Les Pays sont représentés par le Conseil du Reich qui jouit de l'initiative et du veto, mais le Reichstag et le Président disposent des moyens de les briser l'une et

l'autre. Le Conseil du Reich collabore également à l'administration ; mais le Reich exerce une surveillance sur les fonctionnaires des Pays pour l'application des lois du Reich et peut déléguer des commissaires près des autorités centrales de Pays. Dans quelques années, lorsque le Reich aura légiféré sur la plupart des matières, on se demande quelle activité restera aux Pays.

A Weimar, le centre et le parti nationaliste allemand plaidèrent la cause du fédéralisme, le parti démocrate et le parti populaire prirent une attitude intermédiaire ; le parti démocrate-socialiste se fit le champion de l'unitarisme. Au moment du vote, une concession faite par ce parti au centre sur la question des Eglises et des Ecoles gagna les voix du centre à la constitution qui fut votée à une immense majorité. Les résistances avaient été vaincues et le Dr Beyerle, qui s'était fait le principal défenseur du particularisme, reconnut, lui-même, dans une des dernières séances que l'entente avait été faite :

« Si le règlement des droits réservés de la Bavière, dit-il, n'offre plus pour nous les graves soucis qu'il offrait lorsque nous sommes entrés dans la délibération de la constitution, cela provient de ce qu'au cours des derniers mois certaines circonstances extérieures se sont modifiées et que, comme nous l'exigions depuis le commencement, et devons l'exiger, une violence unilatérale n'a pas été exercée contre les Etats particuliers sur cette importante question. On a, au contraire, suivi la voie de la conciliation, de telle sorte que l'entente nécessaire a été réalisée.

dans une grande mesure, au cours des délibérations (1). »

Ainsi, c'est réellement la volonté du peuple allemand qui est exprimée dans la constitution allemande. On peut dire que l'unité allemande est achevée. Nous ne pensons pas que le statut constitutionnel actuel soit une dernière étape avant d'arriver à l'unité absolue. Les pays, comme la France, qui ont depuis longtemps établi le régime unitaire intégral ont reconnu l'inconvénient de ce système et évoluent nettement vers la décentralisation. L'Allemagne profitera sans doute de l'expérience des autres et ne progressera guère plus loin dans le sens de l'unité. Elle en restera à la forme unitaire décentralisée qu'elle s'est donnée. Elle évoluera même plutôt, semble-t-il, vers la décentralisation administrative en Prusse, dans la forme du néo-fédéralisme ébauché par la constitution (2).

Nous aurions voulu terminer cette étude en indiquant quelle a été l'application pratique de la constitution, depuis sa mise en vigueur, comment les nouveaux Pays se sont accommodés de la suppression de leurs anciens droits, comment a fonctionné l'unitarisme allemand, nous n'avons pu le faire faute de documents, la presse allemande restant muette à ce sujet. Au moment du second anniversaire de la cons-

(1) *Sten. Ber.*, Dr Deyerle (B. V. P.), séance du 30 juillet 1919.

(2) Cf. cum l'article relatif au mouvement hanovrien paru dans le *Bulletin de la presse allemande* de M. Vermeil le 30 décembre 1921.

titution, en août dernier, on aurait pu croire que cette question tenterait les juristes allemands : aucun n'a rompu le silence. M. Vermeil qui dépouille chaque jour la presse d'outre-Rhin le constate en ces termes (1) : « La plupart des journaux du 11 août commentent l'anniversaire de la constitution de Weimar. Ces commentaires restent d'ailleurs dans le vague. Aucun d'entre eux ne risque un historique plus ou moins succinct du fonctionnement de la constitution de Weimar au cours de ces deux premières années d'existence. Aucun d'eux ne montre : 1° Comment l'unitarisme s'est consolidé et comment ont été réglés les problèmes de compétence entre le Reich et les Etats ; 2° Comment a fonctionné la vie parlementaire dans le Reich et dans les Etats, malgré le morcellement des partis et l'impossibilité des majorités gouvernementales stables ; 3° Quelles ont été les conséquences essentielles des droits fondamentaux dans leur application à la vie économique, aux Eglises et au système scolaire. »

Il faudra sans doute attendre encore quelques années et laisser à la politique allemande le temps de trouver son orientation définitive pour apprécier dans ses détails le mécanisme de sa constitution.

Un fait est dès maintenant prouvé, c'est l'unité du Reich et la cohésion des peuples allemands. On semble en douter encore après la leçon de Weimar. Cette étude aura atteint son but si elle contribue, pour sa très faible part, à la découverte de la Vérité.

(1) *Ibid.*, 20 août 1921.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	I
INTRODUCTION.	1
 CHAPITRE I ^{er} . — Théorie de Trampe. — Unité ancestrale des peuples allemands. — Aperçu historique succinct de la condition politique des pays allemands. — Evo- lution de l'esprit public en Allemagne depuis 1815 : tendances vers un Etat unitaire. — Constitution fédé- rale de 1871. — La guerre scelle l'unité.	
	7
 CHAPITRE II. — La Révolution. — Le gouvernement pro- visoire. — La constitution provisoire du 10 février 1919. — L'Assemblée Nationale	
	42
 CHAPITRE III. — La notion d'Etat. — Confédération d'Etats, Etats fédéraux, Etats unitaires. — Particularisme et régionalisme. — Centralisation et décentralisation. — Concentration et déconcentration. — Caractéristiques de l'Etat souverain et de l'Etat membre d'une fédération.	
	56
 CHAPITRE IV. — Les différents projets de constitution : Projets officieux, projets officiels. — Le projet Hugo Preuss et le mémoire qui l'accompagnait. — La ques- tion du démembrement de la Prusse.	
	74
 CHAPITRE V. — Modification du projet Preuss. — Projet du gouvernement n° 1. — Intervention de la Commis- sion des Etats. — Projet du gouvernement n° 2 et exposé des motifs du ministre de l'Intérieur du Reich. — Analyse des débats de l'Assemblée Nationale sur le projet du gouvernement n° 2 pendant les séances du 28 février, 3 et 4 mars 1919 (Première délibération <i>in plenum</i>).	
	98

CHAPITRE VI. — Examen du projet de la 8 ^e Commission, dite Commission de constitution. — Analyse des dé- bats au sein de la Commission. — Délibération de l'Assemblée Nationale avant le vote définitif	142
CHAPITRE VII. — Structure juridique et politique du Reich. — Ce qu'il y a d'unitarisme et de fédéralisme dans la constitution. — La situation de la Prusse dans le Reich.	211
CONCLUSION.	235
TABLE DES MATIÈRES.	247

Vu :

Le Président de la thèse,
F. LARNAUDE.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

